

# **Auf dem Weg zu einem globalen Wasserregime**

**Regimetheoretische Erklärungen und praktische  
Anforderungen nach 30 Jahren globaler Wasserpolitik**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Politikwissenschaft

(Dr. rer. pol.)

Vorgelegt von:

**Falk Schmidt M.A.**

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin,  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Berlin 2012

Erstgutachterin: Prof. Dr. Miranda Schreurs  
Zweitgutachter: Prof. em. Dr. Manfred Nitsch  
Tag der Disputation: 15. August 2011

*Für Mario und Annekathrin*

## Gliederung

<b>Gliederung</b>	<b>iv</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>vii</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>viii</b>
<b>Kapitel 1: Einleitung</b>	<b>1</b>
<i>1.1 Problemstellung</i>	<i>1</i>
1.1.1 Zentrale Erscheinungsformen der globalen Wasserkrise	2
1.1.2 Globale Wasserpolitik – ein fast ‚blinder Fleck‘ der Governance-Forschung	6
<i>1.2 Fragestellung und Methode</i>	<i>9</i>
1.2.1 Die Frage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes	10
1.2.2 Zur Methode: Erklären und Verstehen globaler Wasserpolitik als eines globalen Regimebildungsprozesses	11
<i>1.3 Gang der Untersuchung</i>	<i>15</i>
<b>Kapitel 2. Zur normativ-ethischen Grundlage von Institutionen: das Spannungsfeld von funktionaler Notwendigkeit und normativer Rechtfertigung</b>	<b>22</b>
<i>2.1 Zukunftsverantwortung – über den ‚Geltungsbereich‘ einer Ethik für das 21. Jahrhundert</i>	<i>23</i>
<i>2.2 Mit-Verantwortung – Schlüssel zur ‚Institutionalisierung‘ von Verantwortung</i>	<i>27</i>
<i>2.3 Erfolgsverantwortung – vom Primat des Moralischen auch unter ‚realen Bedingungen‘</i>	<i>30</i>
<i>2.4 Zusammenfassung</i>	<i>35</i>
<b>Kapitel 3. Regimetheoretische Erklärungsansätze der Institutionenbildung</b>	<b>37</b>
<i>3.1 Grundsätzliches, definitorische Klärungen und weitere analytische Differenzierungen</i>	<i>38</i>
3.1.1 Theoriegeschichtliche Wurzeln der Regimetheorie	38
3.1.2 Regimetheorie im Zeitalter von Global Governance	43
3.1.3 Der Regimebegriff	45
3.1.4 Grundlegende Regimecharakteristika bzw. Indikatoren der Regimeexistenz	49
3.1.5 Vier grundlegende Regimefunktionen	50
3.1.6 Stufen in Regimebildungsprozessen	52
3.1.7 Beiträge neuerer Forschung: fit, interplay, scale	53
<i>3.2 Regimebildungsprozesse – Thesen, Hypothesen, Ergebnisse</i>	<i>55</i>
3.2.1 Regimebildung – Ergebnis von evolutionären Prozessen, Prägung durch Hemegonialmächte und/oder Verhandlungen	56
3.2.2 Hypothesen zur Regimebildung – ein Literaturbericht	58
3.2.3 Ergebnisse der Hypothesenprüfung in der regimetheoretischen Literatur	65
3.2.4 Zusammenfassung und Zwischenbilanz	68
<i>3.3 Inkommensurabilität, Komplementarität oder Integration regimetheoretischer Denkschulen?</i>	<i>69</i>
	iv

3.3.1 Über ‚bloße‘ Komplementarität hinausgehend – der Vorschlag von Hasenclever, Mayer und Rittberger	69
3.3.2 Wissenschaftstheoretischer Exkurs: Zur hermeneutischen Dimension der Sozialwissenschaften	74
3.3.3 Ein erster Schritt zu einer integrativen Theorie der Regimebildung – ‚a contextualized rationalist theory of international regimes‘ (Hasenclever, Mayer, Rittberger)	84
3.3.4 Verständigungsorientiertes Handeln im Regimebildungsprozess als ‚missing link‘ einer integrativen Theorie der Regimebildung	85
<i>3.4 Erprobung einer integrativen Theorie der Regimebildung an Ken Concas ‚Governing Water‘</i>	88
3.4.1 Rekonstruktion der wesentlichen Argumentationsschritte der Concaschen Regime-Kritik am Beispiel globaler Wasserpolitik	88
3.4.2 Meta-Kritik der Concaschen Regime-Kritik am Beispiel globaler Wasserpolitik	92
3.4.3 Kritische Würdigung Concas im Lichte einer integrativen Theorie der Regimebildung	96
<i>3.5 Zusammenfassung der Diskussion zu regimetheoretischen Erklärungsansätzen der Bildung von globalen Institutionen</i>	97
<b>Kapitel 4. Empirie der Institutionalisierung von globaler Wasserpolitik – Entwicklungsschritte seit der UN Wasserkonferenz, Mar del Plata, 1977</b>	<b>101</b>
<i>4.1 Entwicklung der globalen Wasserpolitik von Mar del Plata bis Rio (1977-1992)</i>	<i>102</i>
4.1.1 Mar del Plata – oder vom Schritt der unbegrenzten Ressource ‚Wasser‘ zur Erfassung der globalen Wasserkrise	103
4.1.2 Wasser im Kontext von Rio – Bedeutung eines nachhaltigen Wasserressourcenmanagements einerseits, schwache Institutionalisierung (globaler) Wasserpolitik andererseits	106
<i>4.2 Entwicklungen zwischen Rio und Johannesburg (1992-2002)</i>	<i>111</i>
4.2.1 ‚Neue Akteure‘ globaler Wasserpolitik in den 1990er Jahren	111
4.2.2 Ein ‚Neustart‘ 20 Jahre nach Mar del Plata – globale Wasserpolitik für geregelten Zugang zu (Trink-) Wasser einerseits, Durchsetzung nachhaltigen Wasserressourcenmanagements unter IWRM andererseits	120
<i>4.3 Anpassungen nach Johannesburg</i>	<i>133</i>
4.3.1 Eine Phase gesteigerter politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit	133
4.3.2 UN-Water – organisatorischer Kern des globalen Wasserregimes?	135
4.3.3 Der CSD 12/13 Zyklus – detaillierte Vorgaben, begrenzter Nachdruck	139
<i>4.4 Jüngste Entwicklungen</i>	<i>149</i>
4.4.1 CSD 16/20 und die Rio+20-Konferenz	149
4.4.2 Kaum Fortschritte bei der globalen Sanitär-Tragödie	153
4.4.3 Wasser im Schatten des Klima-Diskurses einerseits, eine mögliche Sonderstellung im Rahmen von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel andererseits	154
4.4.4 Das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung – möglicher Katalysator für eine weitere Institutionalisierung globaler Wasserpolitik	156
<b>Kapitel 5. Zusammenführung der integrativen Theorie der Regimebildung mit der Genese globaler Wasserpolitik seit 1977: Auf dem Weg zu einem globalen Wasserregime</b>	<b>160</b>
<i>5.1 Meilensteine globaler Wasserpolitik als eines Prozesses der Regimebildung</i>	<i>161</i>

5.1.1 Die Regimemerkmale globaler Wasserpolitik seit Mar del Plata 1977	161
5.1.2 Indikatoren der Existenz eines globalen Wasserregimes – der zentrale Analyseschritt	165
5.1.3 Ergebnis und Beantwortung der Forschungsfrage nach Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes	184
<i>5.2 Hypothesengestützte Erklärungen zur gegenwärtigen Ausformung des globalen Wasserregimes</i>	<i>185</i>
5.2.1 Anwendung der Hypothesen zur Regimebildung auf die globale Wasserpolitik	186
5.2.2 Nutzen der integrativen Theorie der Regimebildung zur Erklärung des aktuellen Standes der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik	191
<b>Kapitel 6. Empfehlungen für Forschung und Praxis globaler Wasserpolitik</b>	<b>197</b>
6.1 Empfehlungen für die (Folge-) Forschung	197
6.2 Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung des globalen Wasserregimes	203
<b>Literaturliste</b>	<b>212</b>
<b>Annex 1</b> (Zusammenfassung/Summary)	236
<b>Annex 2</b> (Chronologie der Hauptereignisse globaler Wasserpolitik)	242
<b>Erklärung</b>	245

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kernelemente einer integrativen Theorie der Regimebildung	87
Abbildung 2: Relative Zunahme multilateraler Umweltabkommen seit 1911	107
Abbildung 3: Globale Wasserpolitik als Regime-Komplex	159
Abbildung 4: Typen internationaler Institutionen in Bezug auf das globale Wasserregime	170

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ACC</b>	Administrative Committee on Coordination
<b>CEB</b>	Chief Executive Board
<b>CGIAR</b>	Consultative Group on International Agricultural Research
<b>COP</b>	Conference of the Parties
<b>CSD</b>	Commission on Sustainable Development
<b>DDP</b>	Dams and Development Project
<b>ECOSOC</b>	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights des Economic and Social Council
<b>EMG</b>	Environment Management Group
<b>EMWA</b>	Programme for the Environmentally Sound Management of Freshwater
<b>ESG</b>	Earth System Governance Project
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUWI</b>	EU Wasserinitiative
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
<b>FIELD</b>	The Foundation for the International Environmental Law and Development
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>GEF</b>	Global Environment Facility
<b>GEF:IW</b>	Global Environment Facility: International Waters
<b>GIWA</b>	Global International Waters Assessment
<b>GLAAS</b>	Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking- Water
<b>GPA</b>	Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based-Activities
<b>GPPN</b>	Global Public Policy Network on Water Management
<b>GWP</b>	Global Water Partnership
<b>IDGEC</b>	Institutional Dimensions of Global Environmental Change
<b>IEG</b>	International Environmental Governance
<b>IHDP</b>	International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change
<b>ILA</b>	International Law Association
<b>ILC</b>	International Law Commission
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change



<b>IUCN</b>	International Union for the Conservation of Nature
<b>IWMI</b>	International Water Management Institute
<b>IWRM</b>	Integriertes Wasserressourcenmanagement
<b>JMP</b>	Joint Monitoring Programme
<b>JPoI</b>	Johannesburg Implementierungsplan
<b>KLSC</b>	Knowledge, Learning and Societal Change
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization
<b>ODA</b>	Official Development Aid
<b>SAIS</b>	The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies
<b>SEI</b>	Stockholm Environment Institute
<b>SWP</b>	Stiftung Wissenschaft und Politik
<b>SIWI</b>	Stockholm International Water Institute
<b>TEEB</b>	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
<b>UCC</b>	UNEP Collaborating Centre on Water and Environment
<b>UFZ</b>	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNCBD</b>	United Nations Convention on Biological Diversity
<b>UNCCD</b>	United Nations Convention to Combat Desertification
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment and Development
<b>UN-DESA</b>	United Nations - Department of Economic and Social Affairs
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNECE</b>	United Nations Economic Commission for Europe
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme
<b>UNEP-DHI</b>	UNEP-DHI Centre for Water and Environment
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
<b>UNESCO-IHE</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation - Institute for Water Education
<b>UNESCO-IHP</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation - International Hydrological Programme
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>UNGA</b>	United Nations General Assembly
<b>UNICEF</b>	United Nations International Children's Emergency Fund

<b>UNOPS</b>	United Nations Office for Project Services
<b>UNSGAB</b>	UN Secretary-General's Advisory Board on Water and Sanitation
<b>UNU</b>	United Nations University
<b>UNU-INWEH</b>	United Nations University - Institute for Water, Environment and Health
<b>UNW-DPAC</b>	UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication
<b>UNW-DPC</b>	UN-Water Decade Programme on Capacity Development
<b>WAND</b>	Water Action Network Database
<b>WASH</b>	Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene
<b>WCD</b>	World Commission on Dams
<b>WEHAB</b>	Water, Energy, Health, Agriculture, Biodiversity
<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>WMO</b>	World Meteorological Organisation
<b>WRRL</b>	Wasserrahmenrichtlinie
<b>WSSCC</b>	Water Supply and Sanitation Collaborative Council
<b>WTO</b>	World Trade Organization
<b>WWAP</b>	World Water Assessment Programme

## Kapitel 1: Einleitung

### 1.1 Problemstellung

Wenn man keinen Hang zum Negativen hat, lässt sich globale Wasserpolitik durchaus nicht als ein Feld von Politikversagen verstehen. Dieser Anfangssatz im Sinne einer doppelten Verneinung legt aber auch nahe, dass globale Wasserpolitik zur Erfolgsgeschichte nicht taugt und es soll zu Beginn mit aller Deutlichkeit gesagt werden, dass Ineffektivität in diesem Aufgabenbereich Auswirkungen auf Leben und Tod hat. Wasser ist die wichtigste aller Ressourcen, Wasser ist Leben, ohne Wasser kein Leben, so erschreckend einfach ist das!

Die vorliegende Dissertation findet sich in einer quasi-paradoxen Situation wieder. So ist *globale* Wasserpolitik zwar seit Jahren eines der aktivsten Politikfelder im Bereich nachhaltiger Entwicklung und die Erscheinungsformen der globalen Wasserkrise sind hinreichend gut erfasst. Zudem platzte in die finalen Änderungen am Manuskript die Meldung, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. Juli 2010 mit der Resolution 64/292 ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung anerkannt hat, dem gut ein Jahrzehnt intensiver Auseinandersetzungen vorausging. In der Zwischenzeit, 29. September 2010, hat das Human Rights Council der Vereinten Nationen sogar die rechtliche Verbindlichkeit des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung festgestellt.

Und dennoch: Bislang hat sich kein umfassend formalisiertes globales *Regime* herausgebildet, was sich auch durch diese jüngsten Entwicklungen nicht zwingend ändern muss. Ein ‚Regime‘ wird in diesen einleitenden Worten als eine politische Bearbeitungsform verstanden, die die Phänomene der globalen Wasserkrise erfasst und einer Lösung zuführen soll. Damit korrespondiert die Tatsache, dass zur Erfassung *globaler* Wasserpolitik auch die Wissenschaft nur wenig beisteuert. So werden zwar einerseits, selten, sehr weitreichende Überlegungen zu den globalen Dimensionen von Wasserpolitik angestellt, die beispielsweise Anleihe beim elaborierten Instrumentarium des globalen Klimaregimes nehmen, etwa mit Verweis auf die Einführung eines globalen Wassermarktes. Andererseits bleiben die Ausführungen in aller Regel bei der Nennung wichtiger Meilensteine globaler Wasserpolitik

stecken und der Fokus der Forschung bleibt klar auf der lokalen Ebene bis allenfalls hin zur Ebene von konkreten Wassereinzugsgebieten (*basins*). Auch wenn die vorliegende Arbeit keinesfalls die Bedeutung der Ebenen unterhalb des globalen Zusammenhangs bestreitet und damit die verschiedenen Herausforderungen von Wasserpolitik vielfach als kontextspezifisch oder auch *place-based* anerkennt, liegt der Fokus hier auf der Ausleuchtung der ebenfalls bestehenden und notwendigen *globalen* Ebene.

Um die globale Dimension von Wasserpolitik zu erfassen, wird hier auf die Regimetheorie als zentralen theoretischen Rahmen zurückgegriffen. In ihrem *review essay Global Water Governance Through Many Lenses*, der sich kritisch mit Ken Concas Buch *Governing Water* auseinandersetzt, hat Patricia Wouters klar heraus gearbeitet, welche unterschiedliche Perspektiven auf globale Wasserpolitik in Abhängigkeit der verwendeten ‚Linse‘ eingenommen werden können.<sup>1</sup> Auch wenn die vorliegende Arbeit in vielen Punkten mit der Wouterschen Kritik an Conca übereinstimmt, wird hier, anders als durch Wouters, nicht von einer Perspektive des Rechts argumentiert sondern, ähnlich wie Conca, regimetheoretisch. Dieser theoretische Rahmen lässt genuin juristische Überlegungen weitgehend außen vor. Des Weiteren führt dieser Fokus auf die *institutionellen Dimensionen* globaler Wasserpolitik auch die praktischen Herausforderungen der globalen Wasserkrise nur in groben Zügen in diesen einleitenden Worten ein. Es wird demnach in den nun folgenden knapp gehaltenen Ausführungen zur globalen Wasserkrise der Anspruch erhoben, diese in ihrem Gesamtumfang anhand von vier Grundherausforderungen zu umreißen, nicht aber umfassend zu beschreiben oder gar zu analysieren. Diese Herausforderungen müssen letztlich von einem globalen Wasserregime adressiert werden, dessen Herausbildung sich der gesamte Fortgang der vorliegenden Arbeit widmen wird.

### **1.1.1 Zentrale Erscheinungsformen der globalen Wasserkrise**

Zum ersten stellt der fehlende, mangelhafte oder unregelmäßige Zugang zu sauberem Trinkwasser auch im Jahr 2010 weiterhin eine massive Beeinträchtigung für das Leben von circa 884 Millionen Menschen dar, wie es das Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation von WHO und UNICEF erfasst. Diese Herausforderung kann nur erfolgreich von der Menschheit kollektiv adressiert werden, wobei die betroffenen Menschen im Zentrum der zu treffenden Maßnahmen stehen müssen und jene von diesen in die Lage versetzt werden sollen, aktiv an der Problemlösung mitwirken zu können. Wenn die Herausforderungen im

---

<sup>1</sup> Siehe Patricia Wouters 2008 und Ken Conca 2006.

Bereich ‚Trinkwasser‘ bereits erdrückend erscheinen, und bestehende Fortschritte nicht alle Weltregionen gleichermaßen erfassen wie beispielsweise nicht Afrika südlich der Sahara, dann ist die Situation in Bezug auf sanitäre Grundversorgung weiterhin schlicht katastrophal. Circa 2,6 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sanitärer Grundversorgung; circa 2 Millionen Tote pro Jahr können wasserbezogenen Krankheiten zugeordnet werden und die meisten davon, circa 1,5 Millionen, sind Kinder unter 5 Jahren, die beispielsweise an Durchfallerkrankungen sterben. Einziger ‚Lichtblick‘ inmitten der Sanitärtragödie, die insbesondere vielen Frauen und Mädchen ein menschenwürdiges Leben verwehrt, ist, dass seit knapp einem Jahrzehnt ein neues Bewusstsein für Sanitärfragen und damit für diese oft vergessene Seite der Wassermédaille geschaffen worden ist und die erdrückenden aber auch ‚belastbaren‘ Zahlen belegen, dass man immerhin die Situation in ihrem Gesamtausmaß zu erfassen imstande ist.<sup>2</sup>

Ein zweiter Phänomenbereich der globalen Wasserkrise ist die zunehmende Verschlechterung der Situation aquatischer Ökosysteme bzw. der Wasserressourcen allgemein. Diese werden beispielsweise als jene Ökosysteme ausgewiesen, die den höchsten Verlust an Biodiversität zu verzeichnen haben. So sind circa 20 Prozent der Süßwasserfischarten bereits ausgestorben oder akut in Gefahr auszusterben. Die verschiedenen Süßwassersysteme (Flüsse, Seen, Feuchtgebiete oder Deltas) sind massiven Eingriffen in deren Wasserhaushalt wie beispielsweise durch den Bau von Staudämmen oder einer Übernutzung wie Verschmutzung ausgesetzt, die zu Veränderungen in der biologischen Vielfalt aber auch deren Nutzen oder neuerdings ‚Services‘ für den Menschen führen.<sup>3</sup> Auch wenn Konzepte wie *ecosystem services* im Allgemeinen oder *environmental flows* im Besonderen aus der Wissenschaft Eingang in internationale Verhandlungen wie auch das Wassermanagement gefunden haben, bestehen hier weiterhin Klärungsbedarf, Potenzial aber auch Blockaden für die weitere Institutionalisierung globaler Wasserpolitik.<sup>4</sup> Im Zuge internationaler Verhandlungen zur Herausbildung eines globalen Wasserregimes hat sich insbesondere der Themenbereich ‚ökosystemarer Ansatz‘ als ein Kristallisationspunkt für Kontroversen herausgebildet, der im Kern auf die weiterhin anstehende Herausforderung zur Versöhnung von Umwelt und

---

<sup>2</sup> Siehe dazu die detaillierten Analysen der Situation im Bereich Trinkwasser- und Sanitärversorgung vom WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, erscheint fortlaufend alle zwei Jahre.

<sup>3</sup> Siehe dazu das Millennium Ecosystem Assessment 2005, Vol. 1, Kap. 7 ; Charles Vörösmarty et al. 2004; Vörösmarty et al. 2010; Robert J. Naiman, David Dudgean 2010; Nilsson et al. 2005; David Dudgean et al. 2006; Joseph Alcamo et al. 2005 sowie Joseph Alcamo et al. 2008. Siehe dazu auch Conca 2006, Kap. 3.

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise Gill Shepherd 2004, Angela Arthington et al. 2006 oder, allgemeiner mit Blick auf einen *economic approach* Irene Ring et al. 2010 (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB).

Entwicklung zurückgeführt werden kann. Das komplementäre Zur-Geltung-Bringen beider Dimensionen (Umwelt und Entwicklung) im Sinne der Nachhaltigkeit scheint im Bereich der (globalen) Wasserpolitik dabei zum einen bereits relativ weit fortgeschritten zu sein, zum anderen aber steht und fällt jedes mögliche globale Wasserregime mit einem erfolgreichen Umgang mit dieser Spannung, nicht zuletzt weil man daran, grob gesprochen, auch die großen ‚Verhandlungsblöcke‘ festmachen kann: entwickelte Länder und insbesondere die Europäische Union (EU) pro Umwelt, Entwicklungsländer pro Entwicklung im Bereich Wasser.<sup>5</sup>

Eine dritte Herausforderung rückt zunehmend in den Blickpunkt, die die grobe Aufteilung globaler Wasserpolitik in Fragen des geregelten Zugangs einerseits, nachhaltiges Wasserressourcenmanagement andererseits weiter auffächert. Die meisten Ursachen oder auch *drivers* der globalen Wasserkrise liegen außerhalb des Wassersektors begründet, auch wenn vor allem ineffizientes Wassermanagement, marode Leitungssysteme mit Verlusten von bis zu 80 Prozent oder eine meist chronische Unterfinanzierung des Wassersektors ihren wesentlichen Anteil an bestehenden Problemen haben. Gründe wie Bevölkerungswachstum oder Migration (insbesondere in urbane Ballungszentren), ökonomische Entwicklung im Rahmen einer globalisierten Wirtschaft beispielsweise mit Folgen für einen steigenden Energie- und Wasserbedarf oder allgemein einer zunehmenden Vernetzung von ‚Menschen- und Stoffströmen‘, aber auch Veränderungen in Lebens- und Konsumgewohnheiten wie zum Beispiel der gesteigerte Verzehr von Fleisch haben vielfältige und teils massive Einflüsse auf die Wasserressourcen.<sup>6</sup> Die Verantwortlichen im Bereich ‚Wasser‘ sind aber ihrerseits – man sollte sich hier nichts vormachen – kaum in der Lage, die Entwicklungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen bewusst zu beeinflussen und müssen sich daher vor allem durch effektives, nachhaltiges Management gut auf derlei Herausforderungen einstellen.<sup>7</sup> Eine

---

<sup>5</sup> Siehe zur Verortung von Wasserpolitik im Rahmen globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik auch Udo E. Simonis 2004a. Globale Wasserpolitik als Aufgabengebiet nachhaltiger Entwicklung zu erfassen, ist für den Regimeansatz nicht unproblematisch, weil dieser sich vor allem themenspezifisch (*issue-specific*) und weniger sektorübergreifend herausgebildet hat. Siehe Paul Wapner 2003; regimetheoretisch Oran R. Young 1999a, S. 32ff, und ernüchternd James Rosenau 2003 sowie Marc Pallemaerts 2003. Diese können aber nicht dazu führen, hinter den *Brundtland-Konsens* zurückzufallen (siehe den Brundtland-Bericht A/423/427), wie diese Arbeit vor allem in Kap. 4 mit Blick auf Wasser, aber auch in Kap. 2 normativ-ethisch mit Blick auf das Spannungsverhältnis von Bewahren und Verändern belegen wird.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise World Water Assessment Programme (WWAP) 2009. Dieser dritte Weltwasserentwicklungsbericht hat sich insbesondere unter der Koordination von William Cosgrove der Herausforderung gestellt, ‚outside the water box‘ zu denken und die angesprochenen Interdependenzen klarer zu erfassen; siehe auch Holger Hoff 2009 oder Arjen Y. Hoekstra 2006.

<sup>7</sup> Von Fariborz Zelli 2008 steht ein wichtiger Analyserahmen zur Erfassung von *Regime Conflicts in Global Environmental Governance* (und von nachhaltiger Entwicklung allgemein) zur Verfügung. Dieser würde nicht zuletzt der Water-Community helfen, eine realistische Einschätzung (im alltagssprachlichen Sinne des Wortes)

solche thematische Verbindung, die besonders wichtig und mittlerweile auch hinreichend gut erfasst ist, ist Wasser und Ernährung.<sup>8</sup> Die landwirtschaftliche Nutzung von Wasser stellt circa 70 Prozent des Wasserverbrauchs weltweit, in ariden Gebieten bisweilen deutlich darüber hinaus. Circa 3.000 Liter werden täglich benötigt, um für eine ausgewogene Ernährung zu sorgen, was drei Liter reinen Trinkwassers fast schon bedeutungslos erscheinen lassen und die beispielsweise im Zusammenhang des Menschenrechts auf Wasser diskutierte Mindestmenge von zwanzig bis fünfzig Liter pro Tag ebenso. Das Einsparpotenzial im Bereich der Nahrungsmittelproduktion ist gewiss immens und muss angegangen werden. Dennoch ist Vorsicht bei derart aggregierten Datensätzen geboten – meines Erachtens auch bei der Debatte um ‚*virtual water*‘ – und die tragende Rolle der Landwirtschaft zur Bekämpfung von Hunger und Armut sollte durch die Water-Community gestärkt und nicht durch vereinfachende Forderungen nach Wassereffizienz unterminiert werden. Darüber hinaus haben vor allem Malin Falkenmark, Johan Rockström und andere mit ihrer Arbeit zu *green water* diese Debatte wesentlich erweitert, indem sie das in den Böden gespeicherte und für das Pflanzenwachstum benötigte so genannte ‚grüne Wasser‘ zum Gegenstand der Analyse machen, womit sie einer integrativen und sektorübergreifenden Betrachtung von Wasser- und Landressourcen den Weg ebnen.<sup>9</sup> Schließlich ist in jüngster Zeit durch die Aufmerksamkeit auf Fragen zur Anpassung an den Klimawandel die sektorübergreifende Bedeutung von Wasser beispielsweise im Rahmen von Anpassungsmaßnahmen weiter erfasst worden. Einerseits leistet der Klimafokus einem integrativen Denken in Wissenschaft und Politik Vorschub – indem beispielsweise die wasserbezogenen Nebeneffekte von großteiliger Biokraftstoffproduktion adressiert werden –, andererseits bringen solche Interdependenzen aber auch massive Herausforderungen mit sich, wenn es gilt, vormals primär sektoral strukturierte institutionelle Arrangements besser miteinander zu verzahnen, wenn nicht gar zu verschmelzen.

Die vierte Herausforderung birgt in sich die prinzipiell gute Nachricht. Die globale Wasserkrise ist in ihrem Kern eine Governance-Krise, das heißt, sie ist *anthropogen* und Folge schlechten Wassermanagements und nur in wenigen Gebieten primär eine Folge der

---

bezüglich des eigenen Stellenwerts zu gewinnen. Dass Wasser die wichtigste aller Ressourcen ist und beispielsweise Voraussetzung für die Erreichung aller Millenniumsentwicklungsziele, stellt sicher eine gut begründete Motivation dar, aktiv zu werden. Für sich allein ist es aber kaum ein hinreichendes Argument für die Durchsetzung wasserbezogener Interessen in internationalen Verhandlungsprozessen.

<sup>8</sup> Siehe dazu z. B. David Molden 2007.

<sup>9</sup> An dieser Stelle sei nur stellvertretend verwiesen auf Johan Rockström, Mats Lannerstad, Malin Falkenmark 2006; siehe mit Blick auf *virtual water* Hong Yang, Alexander Zehnder 2007; Hoekstra 2006 oder Ashok K. Chapagain, Arjen Y. Hoekstra 2004.

nicht ausreichend zur Verfügung stehenden (physischen) Wasserressourcen.<sup>10</sup> Das ist insoweit eine gute Nachricht, *weil menschliches Handeln verändert werden kann* aber auch muss, denn alle Anzeichen deuten auf eine weitere Zunahme des Drucks auf die Wasserressourcen hin. Die vorliegende Arbeit versucht nun den Fokus konsequent auf *globale* Governance-Dimensionen zu legen und somit auch die Optionen einer globalen Antwort auf die globale Wasserkrise im Sinne eines globalen Wasserregimes auszuloten, in klarem Bewusstsein der Bedeutung der regionalen bis zur lokalen Ebene. Eine Enttäuschung muss hierzu aber seitens der Wissenschaft eingeräumt werden, weil, anders als etwa Holger Hoff Glauben machen will, der physikalische globale Wasserkreislauf zwar in der Tat in all seiner Komplexität noch nicht vollkommen durchdrungen worden ist, effektive Governance-Mechanismen zum Adressieren der globalen Wasserkrise aber noch weit weniger in den Blick geraten, verstanden oder gar implementiert sind.<sup>11</sup> Dazu sollen nun (1.1.2) noch zwei bzw. drei Ansätze genannt sein, die für die Notwendigkeit der globalen Perspektive im Rahmen von Wasserpolitik argumentieren und die wohl prominentesten Versuche in Bezug auf *Global Water Governance* darstellen, gleichzeitig aber noch immer viele Fragen offen lassen, die von der vorliegenden Arbeit aufgegriffen werden sollen.

### **1.1.2 Globale Wasserpolitik – ein fast ‚blinder Fleck‘ der Governance-Forschung**

Wie erwähnt, stellt nicht allein die globale Wasserkrise in ihren Ausprägungen eine Herausforderung für die globale Wasserpolitik dar. Auch die Wissenschaft hat bislang noch wenig zum Problemverständnis beigetragen. Im bereits zitierten Artikel von 2006 trägt Arjen Y. Hoekstra zwar überzeugende Gründe – von Wasser im Rahmen des Klimawandels bis zur geopolitischen Dimension von Wasser – dazu zusammen, weshalb Wasser eine globale Herausforderung ist und daher auch eine globale Bearbeitungsform braucht. Seine Forderungen aber, und ähnlich die von Hoff – die ebenfalls allesamt nachvollziehbar sind und von (internationalen) Wasserpreisen, über Labels für wasserintensive Güter bis hin zur Festlegung einer Mindestmenge an Wasser, die jedem im Sinne eines Menschenrechts zur Verfügung stehen soll – laufen in letzter Konsequenz auf ein streng *regulatorisches internationales Wasserregime* hinaus, das die Welt im Sinne der ‚Wasseragenda‘ umorganisieren würde bzw. müsste. Das muss nicht nur in seiner Machbarkeit bezweifelt

---

<sup>10</sup> Das zu belegen war die Hauptstoßrichtung des zweiten Weltwasserentwicklungsberichts, WWAP 2006, und kann nicht oft genug wiederholt werden: Die globale Wasserkrise ist im Kern eine Governance-Krise!

<sup>11</sup> Siehe Hoff 2009, S. 143.



werden,<sup>12</sup> sondern auch in seiner Wünschbarkeit hinterfragt werden, und das auch vor dem Hintergrund der hier vorgelegten regimetheoretischen Analyse globaler Wasserpolitik.<sup>13</sup>

Ein solches Denken in (*science-driven*) ‚Maximalpositionen‘ wird innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft zu Wasser oft gepaart mit einer verwunderlichen Neigung, die aktuellen Strukturen und Mechanismen globaler Wasserpolitik wie beispielsweise UN-Water, aber auch den Grad an globalem Konsens hinsichtlich wesentlicher Problembereiche noch schlechter, das heißt schwächer darzustellen, als sie eigentlich sind.<sup>14</sup> UN-Water hat durchaus Fortschritte im Rahmen der Koordination verschiedener Sektoren via UN-Water Mitgliedsorganisationen zu vermelden. Was Hoff als Notwendigkeit zur Koordination von *Multi-level Water Governance* anhand gemeinsam bestimmter Ziele mit dem (obligatorischen) Verweis auf Elinor Ostroms „nested institutional arrangements“ ins Abstrakt-Konzeptionelle zurückverweist, besteht in der *Praxis* unter UN-Water und mehr noch in der *Praxis* des hier zu belegenden globalen Wasserregimes bereits seit einigen Jahren in einer mehr oder weniger erfolgreichen Art und Weise.<sup>15</sup> Die vorliegende Arbeit argumentiert folglich dahingehend, dass der regimetheoretische Rahmen geeignet ist, um die Lücke zwischen (richtigen wie wünschenswerten) Forderungen und tatsächlicher Implementierung derselben zu analysieren *und* Möglichkeiten aufzuzeigen, sie ein Stück weit zu schließen und dafür einen Bezugsrahmen für die Weiterentwicklung globaler Wasserpolitik anzubieten.

Claudia Pahl-Wostl, Joyeeta Gupta und Daniel Petry haben ihrerseits mit der Erfassung von globaler Wasserpolitik als Multi-level Governance einen Beitrag zum Thema vorgelegt, der zugleich ein Versuch ist, ein internationales Forschernetzwerk zu diesem Thema zu etablieren. Die Autoren bringen vergleichbare Gründe wie Hoekstra und Hoff vor, weshalb die globale Perspektive von Wasserpolitik erschlossen werden muss<sup>16</sup> und definieren sodann

---

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise den erwähnten Ansatz von Zelli 2008 zur Erforschung von Regimekonflikten.

<sup>13</sup> Siehe die Argumentation von Hoekstra in ders. 2006.

<sup>14</sup> So springt Hoff direkt zum Umgestalten der WTO-Agenda unter Vorgaben der Water-Community – eine weitverbreitete Forderung im Rahmen umweltpolitischer Forschung – und erachtet UN-Water für kaum erwähnenswert, das immerhin die Weltbank als Mitglied führt, die auch von Hoff als wichtiger Akteur eingestuft wird; siehe Hoff 2009, S. 145. Der als „Global water resources and their management“ betitelte Artikel stellt einen der wenigen zentralen wie umfassenden Artikel zum Thema dar, steht aber beim Durchdringen von Management- bzw. Governance-Fragen noch am Anfang.

<sup>15</sup> Siehe Hoff 2009, S. 145.

<sup>16</sup> Siehe Claudia Pahl-Wostl, Joyeeta Gupta, Daniel Petry 2008 und auch Joseph Dellapenna, Joyeeta Gupta 2009b; Claudia Pahl-Wostl, Theo Toonen 2009. Erstgenannter Artikel stellt die Einführung zum *special issue Global Governance of Water* der Zeitschrift *Global Governance* dar. Die Sonderausgabe wurde von den genannten Autoren initiiert. Dennoch gelang es nicht bzw. nur sehr bedingt, über den einführenden Artikel hinaus den Beiträgen eine genuin *globale* Perspektive auf Wasser zu geben. Positiv gesehen würdigt dieser

Global Water Governance „as the development and implementation of norms, principles, rules, incentives, informative tools, and infrastructure to promote a change in the behavior of actors at the global level in the area of water governance“.<sup>17</sup> Damit nehmen sie in großen Teilen Bezug auf die Regimedefinition, wie sie später in dieser Arbeit eingeführt werden wird, verorten ihren Ansatz aber auch im ‚Paradigmenwechsel‘ von *Government* zu *Governance*.<sup>18</sup> Der Ansatz mündet letztlich in der ‚Möbiusnetz-Metapher‘ von James Rosenau, was abermals globale Wasserpolitik nicht allein als einen komplexen Sachzusammenhang (Möbiusnetz), sondern eben auch als diffus, heterogen und fragmentiert, spricht, weniger effektiv darstellt, als es eine Analyse der Prozesse globaler Wasserpolitik nahelegen sollte.<sup>19</sup>

Einen weiteren Ansatz haben Robert Keohane und David Victor vorgelegt, die mit Blick auf ‚Klima‘ den in dieser Arbeit verwendeten Regimeansatz zu einem *Climate Change Regime Complex* weiterentwickeln, der konzeptionell in gewisser Weise zwischen dem Rosenauschen Möbiusnetz und einem ‚klassischen‘ *issue-specific* Regime angesiedelt werden kann.<sup>20</sup> Vergleichbar zur Reaktion auf Pahl-Wostl, Gupta und Petry besteht die Antwort der vorliegenden Arbeit auf Keohane und Victor darin, mit dem Instrumentarium der Regimetheorie jenen bestehenden ‚Kern‘ globaler Wasserpolitik im Sinne eines sich herausbildenden globalen Wasserregimes auszumachen und zu belegen, um welchen herum dann ‚Netze‘ oder auch ‚Komplexe‘ und weiter differenzierte theoretische Analyserahmen im Sinne von Global Governance aufgespannt werden können.

---

Umstand nochmals die ‚Aufbauarbeit‘ der Autoren zur Global Water Governance-Forschung im Rahmen des Global Water System Projektes (GWSP).

<sup>17</sup> Pahl-Wostl, Gupta, Petry 2008, S. 422

<sup>18</sup> Diese Definition von Global Water Governance ist, wie erwähnt, deutlich an regimetheoretischen Begrifflichkeiten orientiert, was beispielsweise auch im Vergleich zur allgemein gehaltenen Water Governance Definition von Peter Rogers and Allan Hall (Global Water Partnership) hervortritt: „Water Governance refers to the range of political, social, economic and administrative systems that are in place to develop and manage water resources, and the delivery of water services, at different levels of society.“ Rogers, Hall 2003, S. 7. Das ermöglicht eine Referenz zum Titel der vorliegenden Arbeit: *Auf dem Weg zu einem globalen Wasserregime*. ‚Global‘ deutet im Titel dieser Arbeit zum einen auf die fokussierte geographische Ebene (*scale*) der Untersuchung hin (in Abgrenzung zur regionalen, nationalen und lokalen Ebene), zum anderen aber auch auf die noch zu diskutierende Grundhaltung der Governance-Forschung, wonach politische Steuerung *globaler* Probleme wie der globalen Wasserkrise *nicht mehr nur international*, d. h. zwischenstaatlich, stattfindet.

<sup>19</sup> Siehe James N. Rosenau 2002 und Pahl-Wostl, Gupta, Petry 2008, S. 427. Die dann folgenden vier Szenarien für die Weiterentwicklung globaler Wasserpolitik (a.a.O., S. 428-432) werden hier nicht weiter beachtet.

<sup>20</sup> Siehe Robert Keohane, David Victor 2010; dazu auch die frühere Arbeit von Kal Raustiala und David Victor von 2004 zum *Regime Complex for Plant Genetic Resources*. Oran R. Young 2010, S. 10, spricht in diesem Zusammenhang auch von ‚Meta-Regimen‘. Siehe dazu, mit Blick auf das Klimaregime, jetzt auch Frank Biermann 2010.

## 1.2 Fragestellung und Methode

Dieses Dissertationsvorhaben begann, wie in Kapitel 2 ausgeführt wird, mit dem Erkenntnisinteresse, Institutionenbildungsprozesse allgemein zu verstehen. Diese Prozesse werden hier mit der Regimetheorie erfasst, was einen zeitlichen Rahmen der Theorieentwicklung von den 1970er Jahren bis ins Jahr 2010 abdeckt, beispielsweise mit dem kürzlich erschienenen Buch *Institutional Dynamics* von Oran Young.<sup>21</sup> Es schob sich dann früh in den Blickpunkt und hat sich zunehmend als zentrales Erkenntnisinteresse der Arbeit herausgebildet, den Fokus auf Institutionen im Arbeitsfeld globaler Wasserpolitik anzuwenden bzw. vor dessen Hintergrund zu konkretisieren und in dessen Dienst zu stellen. Es zeigt sich, wie in der Problemstellung angerissen, dass Theorie und Praxis globaler Wasserpolitik noch besser miteinander verzahnt sein sollten, weil auch der bislang fehlende theoretische Analyserahmen verhindert hat, die *globale* Dimension von Wasserpolitik in wissenschaftlichen Analysen genauer zu erfassen. Die Konsequenz, die diese Arbeit zieht, ist, einen Fokus auf das theoretische Fundament der *institutionellen Dimensionen* globaler Politikfelder wie ‚Wasser‘ zu legen und den Nachweis zu führen, dass ein solcher Fokus nach mehr als dreißig Jahren globaler Wasserpolitik diese als ein sich zunehmend herauschälendes Wasserregime zu rekonstruieren vermag, wo bislang über die Nennung wichtiger Meilensteine globaler Wasserpolitik hinaus von der Wissenschaft nur sehr wenig angeboten werden konnte. Dem widerspricht nicht, dass mit einem solchen Fokus *nicht* dahingehend argumentiert werden soll, dass die globale Dimension von Wasserpolitik als die einzig mögliche und wohl nicht einmal als die wichtigste angesehen werden sollte, eine ‚Grundeinstellung‘, die an verschiedenen Teilen dieser Arbeit immer wieder ins Bewusstsein gerufen werden wird.

Um aber die globale Dimension von Wasserpolitik schlüssig zu erfassen, müssen auch bestehende Inkonsistenzen der Theorie oder auch Theorien der Regimebildung diskutiert und aufgehoben werden, was neben der Erfassung der Wasserpolitik als *globaler* Wasserpolitik den zweiten zentralen Forschungsbeitrag dieser Arbeit sowie deren Originalität ausmacht. Dennoch wäre es verfehlt, die vorliegende Arbeit als ‚Theoriearbeit‘ im engeren Sinne zu verstehen, in welcher ein empirischer Phänomenbereich, im vorliegenden Falle ‚Wasser‘, primär als Illustration eines theoretischen Konzepts bzw. verschiedener konkurrierender

---

<sup>21</sup> Siehe dazu Young 2010. Der Autor der vorliegenden Arbeit ist dankbar für viele Gelegenheiten, verschiedene regimetheoretische Fragen mit Oran Young diskutiert zu haben und diskutieren zu können. Erwähnenswert ist, dass damit die Regimetheorie mehr oder weniger zur selben Zeit wie globale Wasserpolitik entstanden ist, deren Geburtsstunde an der ersten globalen Wasserkonferenz, Mar del Plata, Argentinien, 1977, festgemacht wird.

Theoriekonzepte genutzt wird. Wenn in dieser Arbeit theoretischen Erörterungen vergleichsweise viel Platz eingeräumt wird, dann geschieht dies mit der Absicht, ein geeignetes Theoriegerüst für die Analyse der globalen Dimension von Wasserpolitik zu entwickeln, um dieses bis dato von der Forschung eigentümlich vernachlässigte Arbeitsgebiet globaler Politik einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung zugänglich zu machen. Die verschiedenen Analyseschritte münden schlussendlich in Empfehlungen sowohl für die weitere Theoriegenese als auch für die weitere Ausgestaltung der institutionellen Dimensionen globaler Wasserpolitik und weisen damit deutlich einen Praxisbezug auf.

### **1.2.1 Die Frage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes**

Bevor diese Arbeit einen Ausblick auf die weitere Ausgestaltung des globalen Wasserregimes geben kann, muss folgende *zentrale Forschungsfrage* beantwortet sein:

*Handelt es sich bei der gegenwärtigen Ausformung globaler Wasserpolitik (bereits) um ein globales Wasserregime im Sinne der Regimetheorie?*

Das heißt, sind im Falle globaler Wasserpolitik jene von der Regimetheorie etablierten Charakteristika gegeben, die es erlauben, von einem *Wasserregime* zu sprechen?<sup>22</sup> Weil die finale Antwort auf diese Kernfrage, wie sich zeigen wird, am theoretischen Verständnis von Regimen hängt, kann eine Antwort im Falle eines ‚klassischen‘ Regimeverständnisses, das auf verbindliche regulatorische institutionelle Arrangements zwischen Staaten fokussiert, auch ‚Treaty Regimes‘ genannt, negativ ausfallen. Im Falle eines von der Governance-Diskussion seit den 1990er Jahren ‚aufgehobenen‘ Regimeverständnisses, das ‚weiche‘ Steuerungsformen, andere Akteure als Nationalstaaten und andere Regimefunktionen als Regulierung zu erfassen imstande ist, kann die Antwort durchaus positiv ausfallen. Dieses hier angedeutete Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist erreichbar, weil mit der Frage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes die Forschung derart geleitet wird, dass der regimetheoretische Rahmen sein Erklärungspotenzial voll entfaltet. Vor dem Hintergrund

---

<sup>22</sup> Wenn beispielsweise Dellapenna und Gupta vom „Current Global Water Governance Regime“ sprechen, dann handelt es sich hierbei um einen gängigen Gebrauch des Wortes ‚Regime‘, der allgemein für eine irgendwie koordinierte Bearbeitung eines bestimmten Politikfeldes benutzt wird; siehe Dellapenna, Gupta 2009b, S. 5ff. Um das volle Potenzial der Regimetheorie für die Analyse globaler Wasserpolitik aber entfalten zu können, soll in dieser Arbeit der genuin regimetheoretische Regimebegriff verwendet werden, der in Kap. 3 insbesondere anhand der Arbeiten Youngs eingeführt wird.

dieser ‚einerseits-andererseits-Antwort‘ steht deshalb eine Abwandlung der genannten Kernfrage ebenfalls im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit:

*Ist der regimetheoretische Analysansatz geeignet, die Phänomene globaler Wasserpolitik kohärent zu erfassen?*

Eine positive Antwort auf zweitgenannte Frage lässt nicht unmittelbar auf die *Existenz* oder aber Herausbildung eines globalen Wasserregimes schließen; bei einer positiven Antwort sollten aber hinreichende Gründe dafür sprechen, dieses globale Politikfeld im Sinne eines globalen Wasserregimes *interpretieren* zu können. Diese Einführung einer abgewandelten Fragestellung stellt keine vorzeitige ‚Verwässerung‘ der zu erwartenden Ergebnisse dar, sondern weist noch einmal über die primär deskriptive Stoßrichtung der Hauptfrage nach der *Existenz* eines globalen Wasserregimes hinaus. Dabei geht es sowohl um ein *Verstehen* des Regimebildungsprozesses globaler Wasserpolitik als auch ein *Erklären* dieses Prozesses mit Hilfe der Regimetheorie, beispielsweise anhand verschiedener Hypothesen zur Entstehung von Regimen. Mit Hilfe einer befriedigenden Antwort auf diese zweigleisige Forschungsfrage, die in den Kapiteln 5.1 und 5.2 gegeben wird, soll ein Beitrag der institutionen- und regimetheoretischen Forschung zur Bearbeitung der eingangs skizzierten Herausforderungen der globalen Wasserkrise gegeben werden.

## **1.2.2 Zur Methode: Erklären und Verstehen globaler Wasserpolitik als eines globalen Regimebildungsprozesses**

Wie eben erwähnt, baut diese Arbeit zur Beantwortung ihrer Forschungsfrage(n) methodisch sowohl auf einer Indienstnahme quasi kausalen Erklärens als auch hermeneutischen Verstehens auf und adressiert damit eine der grundlegendsten wissenschaftstheoretischen Fragen sozialwissenschaftlicher Forschung.<sup>23</sup> Zur Beantwortung der Frage nach der *Existenz* eines globalen Wasserregimes werden aus der Literatur Charakteristika globaler Regime rekonstruiert, deren Vorhandensein gemäß der Forschung auf die Existenz bzw. Herausbildung eines Regimes schließen lassen. Ebenso werden in der Literatur geprüfte Hypothesen zur Erklärung von Regimebildungsprozessen rekonstruiert, und die vorliegende Arbeit entwickelt in Kapitel 3 eine *integrative Theorie der Regimebildung*, die aus der

---

<sup>23</sup> Die wissenschaftstheoretischen Arbeiten von Karl-Otto Apel stellen (neben den regimetheoretischen Arbeiten Youngs) den zweiten großen theoretischen Bezugspunkt der vorliegenden Arbeit dar. Apels philosophische Beiträge verbleiben meist im Hintergrund, werden jedoch in Kap. 2 kurz mit Blick auf eine Verantwortungsethik explizit gemacht und in Kap. 3 mit Blick auf die ‚hermeneutische Dimension von Sozialwissenschaften‘ im Kontext regimetheoretischer Diskussionen herangezogen.

Diskussion verschiedener theoretischer ‚Denkschulen‘ gewonnen wird. Dazu wird auf frühere Ansätze von Andreas Hasenclever, Peter Mayer und Volker Rittberger zurückgegriffen, die sodann weiterentwickelt werden, was einen Beitrag zur Theoriegenese für das Verständnis von Regimebildungsprozessen leisten soll.<sup>24</sup> Dieser regimetheoretische Analyseansatz wird auf die Empirie globaler Wasserpolitik angewandt (eingeführt in Kapitel 4) und geprüft (Kapitel 5).

Mit seinen Regimebildung und Regimeeffektivität zusammenfassenden jüngeren Ausführungen zur *Diagnostic Method* (2008) und *Institutional Dynamics* (2010) ist Young bei einem Theorieverständnis angekommen, das mit dem des Autors der vorliegenden Arbeit konvergiert und in diesen vorangesetzten Überlegungen zur Untersuchungsmethode kurz herausgestellt werden soll. So schreibt Young:

*„The thesis [die “endogenous-exogenous alignment thesis” for the analysis of institutional dynamics, F.S.] does not take the form of a conventional hypothesis stating a well-defined relationship between some straightforward dependent variable and one or more independent variables. [...] By and large, they [the case studies in his book, F.S.] provide a substantial measure of support for the proposition that the alignment between the character of a regime and the nature of the setting in which it operates is a key determinant of the pattern of change that the regime will exhibit over time.“*<sup>25</sup>

Ein solches Vorgehen bzw. Theorieverständnis stellt *nicht* den Erklärungsgehalt hypothesenbasierter Forschung in Frage. Es ‚bündelt‘ verschiedene ihren jeweiligen empirischen Anwendungsbereich abbildende Hypothesen und weitere Ergebnisse der Forschung zu einem Komplex erklärender Variablen. Dies geschieht im zitierten Falle Youngs, um ‚patterns of institutional dynamics‘ und in der vorliegenden Arbeit um globale Wasserpolitik als ein sich herausbildendes globales Wasserregime im Sinne ‚abhängiger

---

<sup>24</sup> Siehe dazu Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger 1997 und besonders dies. 2000. Da sich diese ‚Schulen‘ bisweilen in ihren Grundannahmen erheblich unterscheiden, könnte man auch von *Theorien* der Regimebildung sprechen. Vor dem Hintergrund der hier verfolgten Formulierung einer integrativen Theorie der Regimebildung soll aber im Fortlauf weiterhin im Singular gesprochen werden.

<sup>25</sup> Young 2010, S. 172. Dieses Theorieverständnis Youngs kommt zudem der Theorie-Praxis-Vermittlung bzw. *science-policy interaction* sehr nahe. „Die Position der Theorie-Praxis-Vermittlung will nicht nur Reflexion und Kritik betreiben, sondern sie in Praxis umsetzen: *einmal* indem sie den Rahmen für die reflektierte Gesellschaftsforschung *und* für emanzipatorische Gesellschaftsveränderung erstellt, und *zweitens*, indem sie zu dieser Veränderung anleitet – als kommunikative ‚Anleitungswissenschaft‘“, Dietrich Böhler 1971, S. 11 (Hervorh. im Original). Hierbei handelt es sich um das meines Erachtens nur teils gehobene Potenzial der so genannten (philosophischen) ‚Berliner Diskurspragmatik‘, die auf Apel aufbaut und der sich auch der Autor der vorliegenden Arbeit in philosophischer Hinsicht zuordnen kann; siehe dazu etwa Holger Burckhard, Horst Gronke 2002. ‚Anleitung‘, was gerade nicht technokratisch-szientistisch misszuverstehen ist, ist in der Theorie-Praxis-Vermittlung in Zeiten des globalen Wandels und seiner Phänomene wie der globalen Wasserkrise bitter nötig und kann mit den jüngeren problemorientierten Arbeiten Youngs einen vielversprechenden Beitrag vorweisen. Darauf wird nochmals in Kap. 6.1 eingegangen.

Variablen‘ zu erklären. Mit oben zitierter Textstelle kommt Young 2010 auch einem Theorieverständnis nahe, das bereits von Friedrich Kratochwil und John Ruggie im berühmten Aufsatz *A State of the Art on the Art of the State* von 1986 im Kern eingefordert worden ist (ohne dass Young explizit deren Ansatz übernimmt): die *hermeneutische* Dimension der Sozialwissenschaften (bzw. *interpretive sciences*) im Rahmen der Regimetheorie zur Geltung zu bringen bzw. einen angemessenen Platz zuzuordnen.<sup>26</sup> Denn es ist letztlich die *synthetische Erkenntnisleistung des Forschenden*, einerseits den quasiausagen Erklärungsgehalt seines theoretischen Analyserahmens voll zu erschließen und andererseits die intersubjektiv geteilte Bedeutung der Gegenstände der Sozialforschung angemessen zu adressieren.<sup>27</sup> Damit können beispielsweise übermäßig vereinfachende analytische Differenzierungen in der Theoriebildung vermieden werden, die zerreißen, was eigentlich zusammengehört.<sup>28</sup> Ein Beispiel eines solchen Theorieverständnisses ist die genannte ‚endogenous-exogenous alignment-thesis‘ Youngs selbst. Für sich genommen stellt sie eine triviale Aussage über reale institutionelle Dynamiken dar oder ist, in den Worten des Praktikers, eine Binsenweisheit. Sie entfaltet aber ihr erklärendes Potenzial durch die interpretative Indienstnahme seitens des Forschenden und ermöglicht im Falle Youngs auch die Synthese von gut dreißig Jahren Forschungsarbeit zu Umwelt- und Ressourcenregimen.

Um globale Regime, mithin globale Wasserpolitik richtig zu erfassen, ist also ein problemorientierter Theoriezuschnitt von erklärenden *und* verstehenden Theorieansätzen geboten, weil nur dieser die „intersubjective ontology in the study of international regimes“ richtig adressiert.<sup>29</sup> Damit ist auch methodisch eingeholt, d.h. begründet, weshalb in dieser Arbeit die genannte zweigleisige Forschungsfrage leitend ist. Ein solches Vorgehen gelingt, wenn es plausible und widerspruchsfreie Aussagen zur Regimebildung im Bereich ‚Wasser‘ im Sinne sogenannter ‚Theorien mittlerer Reichweite‘, das heißt *prima facie* Erklärungen zu geben vermag, die Engführungen sowohl sinn-losen (und *science-driven*) Erklärens als auch

---

<sup>26</sup> Siehe Kratochwil, Ruggie 1986.

<sup>27</sup> Insoweit steht strenggenommen auch ein Fragezeichen hinter der Sinnhaftigkeit, von der *Existenz* sozialer Konstrukte wie ‚internationale Regime‘ zu sprechen. Diese meist radikal-konstruktivistische Deutung bzw. Argumentationsstrategie soll hier nur kurz genannt sein, wird in der vorliegenden Arbeit aber nicht weiter verfolgt. Gründe gegen eine solche erkenntnistheoretische Position werden in Böhler 1998 oder Apel 1987b gegeben.

<sup>28</sup> Zu diesem Ergebnis scheint mir auch das Projekt einer „Regime-Datenbank“ gekommen zu sein. Vgl. dazu Breitmeier, Young, Zürn 2006, dort vor allem die Ausführungen zu den theoretischen Implikationen des Projektes in Kap. 6. Eine übermäßig vereinfachende Anwendung regimetheoretischer Forschung liegt meines Erachtens beispielsweise dort vor, wo realistische Positionen (im Sinne der ‚Schulen‘ der Internationalen Beziehungen) allein oder primär über die im Rahmen globaler Umweltregime *per se* wenig überzeugende ‚Hegemonie-Hypothese‘ (die realistischen Denkschulen zugeordnet wird) eingebracht werden. So erneut in Stefan Lindemann 2008.

<sup>29</sup> So auch Friedrich Kratochwil, John Ruggie 1986, S. 771.

bedeutungs-schweren Interpretierens (oftmals *ex post* und nicht selten *immunisierend*) vermeiden.

Der empirische Teil der Arbeit (Kapitel 4) basiert sowohl auf akademischer Literatur, Primärdokumenten globaler Wasserpolitik, insbesondere im Rahmen der UN, *grey literature*, die vor allem als Publikationen zentraler Akteure globaler Wasserpolitik wichtige Einblicke in verschiedene Prozesse und politische Positionen geben, sowie auf ‚teilnehmender Beobachtung‘ seitens des Verfassers der vorliegenden Arbeit an verschiedenen Prozessen globaler Wasserpolitik, zum Beispiel seit 2004 regelmäßig im Rahmen der Stockholmer Weltwasserwochen; der Teilnahme an der 13. Sitzung der UN Commission on Sustainable Development (CSD), 2005; dem 4. Weltwasserforum, 2006; und auch direkten und zahlreichen Interaktionen mit Vertretern von UN-Water und seinen Mitgliedsorganisationen. Kapitel 4 führt deskriptiv die Genese globaler Wasserpolitik ein und soll die Forschung zur globalen Wasserpolitik fördern, weil, wie erwähnt, bislang kaum Vergleichbares vorliegt. Das Erklärungspotenzial des regimetheoretischen Ansatzes für den Bereich globaler Wasserpolitik wird dann in Kapitel 5 im Rahmen der Konfrontation von Theorie und empirischem Anwendungsgebiet dieser Theorie erschlossen, womit die vorliegende Arbeit in ihrem Charakter auch als ‚qualitative Fallstudie‘ zu Regimebildungsprozessen am Beispiel globaler Wasserpolitik beschrieben werden kann.

Wiederholt werden muss, dass diese Arbeit nicht den Anspruch erhebt, die Empirie globaler Wasserpolitik, geschweige denn von Wasserpolitik im Ganzen zu erfassen. Ziel ist es, den Fokus auf die *globale* Ebene zu legen, auch wenn Global Water Governance mit Pahl-Wostl, Gupta und Petry treffend als Mehrebenenpolitikfeld (*Multi-level Governance*) angesehen werden sollte. Des Weiteren werden primär die *institutionellen Dimensionen* globaler Wasserpolitik eingehend analysiert und beispielsweise nicht die kulturellen, technischen oder auch nicht das physikalische globale Wassersystem, so man das strikt trennen will oder kann, weil die Arbeitshypothese gemäß der zweitgenannten zentralen Forschungsfrage lautet, dass dieser theoretische Fokus *prima facie* erklärungs mächtig für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ist. Um den ‚roten Faden‘ der vorliegenden Arbeit aufzuzeigen, soll im abschließenden Teil dieser Einleitung kurz der Gang der Untersuchung erläutert werden.



## 1.3 Gang der Untersuchung

*Kapitel 1:* Dieses einleitende Kapitel hebt nicht nur die forschungsleitende Fragestellung hervor und benennt methodische Überlegungen, die die vorliegende Arbeit prägen, sondern legt im Auftakt auch die Problemstellung globaler Wasserpolitik als des Angehens einer globalen Wasserkrise offen. Im Verlauf der Arbeit wird kaum auf die kurz eingeführten, prägenden Erscheinungsformen der globalen Wasserkrise im Allgemeinen eingegangen, sondern konsequent auf die institutionellen Dimensionen fokussiert. Dabei wird im Verlauf der Arbeit zunehmend die Diskrepanz in den Vordergrund rücken, die zwischen einem verhältnismäßig hohen Aktivitätsgrad der Wasserpolitik auch auf globaler Ebene einerseits und dem weiterhin relativ geringen formalen Institutionalierungsgrad sowie dem relativ geringen wissenschaftlichen Interesse an *globaler* Wasserpolitik andererseits besteht.

*Kapitel 2* stellt in gewisser Weise einen ‚Brückenkopf‘ in dieser Arbeit dar. Dieser führt von der *normativen* Begründung der Notwendigkeit institutioneller Arrangements für die Lösung von Menschheitsproblemen wie der globalen Wasserkrise zur Erforschung der Entstehungsbedingungen von Institutionen, hier am Fall globaler Umwelt- und Ressourcenregime. Insofern legt dieses ebenfalls knapp gehaltene Kapitel das ursprüngliche Erkenntnisinteresse an Regimebildung offen. Basierend auf den Arbeiten der Diskursethik Apels, werden in einem Dreischritt zuerst Probleme globalen Ausmaßes als Anwendungsbereiche ‚einer Ethik unserer Zeit‘ erschlossen (Zukunftsverantwortung). Sodann wird die Rolle von Individuen als Adressaten ethischer Forderungen *vis-à-vis* derlei ‚Makroproblemen‘ wie der globalen Wasserkrise diskutiert, was die Rolle von Institutionen in den Vordergrund schiebt (hier erfasst als Mit-Verantwortung). Schließlich wird die fundamentale Bedeutung effektiver institutioneller Arrangements noch einmal zugespitzt, weil der ‚Erfolg des Moralischen‘ nicht mehr allein eine Frage des philosophischen Seminars ist, sondern in vielen Lebensbereichen am Beginn des 21. Jahrhunderts eine Überlebensfrage zu werden droht (Erfolgsverantwortung).<sup>30</sup>

Doch die vorliegende Arbeit sollte *nicht als normative Arbeit* (im Sinne der Politikwissenschaft) gesehen werden, die mit normativen Argumenten für die Schaffung einer globalen Wasserkonvention, für ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung oder

---

<sup>30</sup> Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch der gegenwärtige ‚Trend‘ zur Einbeziehung ethischer Fragen, beispielsweise in der Forschung zum globalen (Umwelt-) Wandel. Auch das übergeordnete Thema der Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change 2010 ‚Social dimensions of environmental change and governance‘ griff, beispielsweise, ethische Fragen auf und stellt damit ein Beispiel dar, das den erwähnten ‚Trend‘ zur expliziten Bearbeitung normativer Fragestellungen belegt.

andere Politikmaßnahmen wie Wassermärkte, Flusskommissionen, Mehrwasserentsalzungsanlagen, die Einbeziehung der Wasserdimension in den Clean Development Mechanism der *United Nations Convention on Climate Change* (UNFCCC), die Implementierung des ökosystemaren Ansatzes etc. argumentiert. Das Apelsche Programm einer Verantwortungsethik vermag es, *funktionale Sachzusammenhänge* moderner Gesellschaften, wie Regime, an normativ-ethische Forderungen anschlussfähig zu machen. Damit ruhen globale Regime zwar auf einem normativen Fundament, das mindestens implizit ohnehin im Rahmen der Regimetheorie und -praxis ‚mitschwingt‘, sind in ihren funktionalen Wirkungszusammenhängen aber nicht primär von normativen Forderungen durchzogen, sondern folgen ihrer je eigenen ‚Sachlogik‘. Das Verstehen dieser Sachlogik, hier am Fall von Prozessen der Regimebildung globaler Wasserpolitik, ist der inhaltliche Fokus der vorliegenden Arbeit.<sup>31</sup>

Doch vom Zusammendenken philosophischer und politikwissenschaftlicher Forschung profitiert nicht nur erstgenannte Disziplin, indem die Politikwissenschaft ihr die empirischen Möglichkeitsbedingungen einer ihrer zentralen Forderungen (Institutionen) aufzeigt. Im Verlauf der Arbeit an diesem Promotionsvorhaben wurde dem Verfasser zunehmend bewusst, dass es mehr noch als die normativen Grundlagen (hier mit Hilfe der *Diskursethik*) für Frage- und Problemstellungen wie die globale Wasserpolitik wissenschaftstheoretische Beiträge sind bzw. sein können, die gewinnbringend seitens der Philosophie in die politikwissenschaftliche Diskussion eingeführt bzw. bewusst gemacht werden können, was hier mit Hilfe der *Diskurstheorie* geschieht. Diese halfen im vorliegenden Fall zum einen, zentrale Theoriebeiträge zu erschließen, und zum anderen, den in den Internationalen Beziehungen geführten ‚Schulstreit‘ im Sinne einer integrativen Theorie der Regimebildung aufzuheben.

*Kapitel 3* stellt den *theoretischen Kern* der Arbeit dar. In einem ersten Schritt wird dazu an die theoriegeschichtlichen Wurzeln der Regimetheorie im Rahmen des *New Institutionalism* erinnert und sodann die an Stephen Krasner angelehnte Regimedefinition dargelegt. Des Weiteren werden wichtige analytische Differenzierungen eingeführt, die zur Erfassung von Regimebildungsprozessen von Bedeutung sind. So werden zum einen verschiedene Typen von Regimefunktionen benannt, die paradigmatisch im Falle sogenannter ‚generativer‘ und ‚programmatischer‘ Regimefunktionen im Rahmen globaler Wasserpolitik vorliegen, im Falle ‚regulatorischer‘ und teils ‚prozeduraler‘ Funktionen aber (noch) unterentwickelt sind. Auch wird in aggregierter Form ein quasi idealtypischer Prozess der Regimebildung aus der

---

<sup>31</sup> Einen ersten eigenen Forschungsbeitrag zur empirischen Bedeutung institutioneller Arrangements stellte die Arbeit zur *Architektur globaler Umweltpolitik* dar; Falk Schmidt 2003.

Literatur erschlossen, der in der Anwendung auf globale Wasserpolitik auf ein eher frühes Stadium im Regimebildungsprozess schließen lässt. Zudem werden ‚explizite Regeln‘, ‚regelbasiertes Verhalten‘ und ‚regelkonsistentes Verhalten‘ als Kernmerkmale eingeführt, deren Vorhandensein auf die *Existenz* eines Regimes schließen lassen und insofern für die Forschungsfrage dieser Arbeit von entscheidender Bedeutung ist. Schließlich wird in diesem Unterkapitel deutlich, dass eine aktuelle Theorie der Regimebildung nicht allein an die Beiträge der frühen 1990er Jahre anknüpfen kann, als Regimebildung im Zentrum des Forschungsinteresses stand, sondern auch Einsichten der Governance-Forschung aufnehmen muss, die seither die Forschungslandschaft erheblich verändert haben. Hierzu zählt der Rückzug vom alleinigen Fokus auf staatliche Akteure ebenso wie die Rolle ‚weicher‘ Steuerungselemente oder eine Mehrebenenanalyse, wofür Wasser jeweils ein treffendes Beispiel ist. Auch wenn die vorliegende Arbeit am Analyserahmen der Regimetheorie festhält, die ihrerseits ein wesentlicher Geburtshelfer der Forschung zu *Global Environmental Governance* gewesen ist, geschieht dies in einer um die Erkenntnisse der Governance-Forschung erweiterten Art und Weise.

Der zweite Schritt dieses Kapitels rekonstruiert aus der regimetheoretischen Literatur gängige Hypothesen zur Regimebildung. Wie bereits erwähnt werden dazu Hypothesen verschiedener ‚Schulmeinungen‘ (mit den Kernvariablen *Macht*, *Interessen*, *Ideen*) berücksichtigt und in einem zweiten Schritt die Ergebnisse der Hypothesenprüfung aus der Literatur eingeführt, was beispielsweise, und wenig überraschend, die entscheidende Rolle von Führungspersönlichkeiten für einen erfolgreichen Regimebildungsprozess hervorhebt oder die Rolle von Wissen unterstreicht.

Der dritte Abschnitt von Kapitel 3 nimmt eine *meta-theoretische* Grundhaltung ein und fragt zuerst mit Hasenclever, Mayer und Rittberger nach der Möglichkeit einer *integrativen Theorie der Regimebildung*. Dabei wird der gemeinsame rationalistische Kern sowohl realistischer als auch liberaler Theorieschulen herausgearbeitet und der sogenannte ‚schwache‘ Kognitivismus erfasst, der die Rolle von Ideen und Diskursen primär empirisch zur Geltung bringt. Dies kann in die kausale Erklärungskette von Regimebildungsprozessen eingebaut werden und hat mit den so genannten ‚epistemischen Gemeinschaften‘ einen wesentlichen Forschungsbeitrag geleistet. Mit Hilfe eines *wissenschaftstheoretischen Diskurses zur hermeneutischen Dimension von Sozialwissenschaften* wird, über Hasenclever, Mayer und Rittberger hinausgehend, auch ein ‚starker‘ Kognitivismus integriert, diesem jedoch zugleich ein primär wissenschaftstheoretischer Status zugeordnet, der die empirische Erklärungskraft der anderen Denkschulen wo nötig theoretisch untermauert, nicht aber ersetzt.

Damit wird für den ‚Schulstreit‘ eine Aufhebung dergestalt angeboten, dass die *verschiedenen Ebenen der Argumentation von kognitivistischen und rationalistischen Positionen* deutlich vor Augen geführt werden, was letztlich die schlüssige parallele Indienstudie von erklärenden und verstehenden Theorieansätzen ermöglicht. Die vorliegende Arbeit trägt also zur Theorieentwicklung bzw. –genese nicht bei, indem sie einen weiteren theoretischen Rahmen (*framework*) zur Analyse von Regimebildungsprozessen erstellt und am empirischen Fall globaler Wasserpolitik mit Hilfe eigener Hypothesen prüft, sondern indem sie die bestehenden Ansätze zu einer integrativen Theorie der Regimebildung verbindet, die dem Erklären und Verstehen globaler Wasserpolitik als eines Prozesses der Regimebildung dient.

Der gewonnene synthetische Bezugsrahmen wird abschließend in einem vierten Unterschnitt an Ken Concas *Governing Water* erprobt, was mit dem Gegenstandsbereich der Concaschen Arbeit (nämlich Wasser) zum empirischen Teil (Kapitel 4) überleitet.<sup>32</sup> Die Arbeit Concas stellt einen doppelten Lackmustest für die vorliegende Arbeit dar, weil Conca zum einen die hier verwendete Arbeitshypothese der Geeignetheit der Regimetheorie für die Erforschung globaler Wasserpolitik in Abrede stellt und zum anderen mit Hilfe dieser Auseinandersetzung der Nachweis geführt werden soll, dass die verhältnismäßig ausführliche Theoriediskussion dieses Kapitels die Kritikpunkte Concas an der Regimetheorie in ihrem berechtigten Kern bestätigen kann, ohne aber die von Conca hergeleiteten Konsequenzen ziehen zu müssen.

*Kapitel 4* führt *deskriptiv* die Genese globaler Wasserpolitik seit der Konferenz von Mar del Plata 1977 ein. Die Darstellung in Kapitel 4 ist bewusst ausführlich gehalten, auch weil, wie eingangs gezeigt, Ausführungen zur globalen Wasserpolitik oft auf einem verkürzten Verständnis der realen Prozesse und Gegebenheiten beruhen und folglich Analysen wie Empfehlungen zumindest in Teilen theoretisch abstrakt bleiben und womöglich auch den Kern der Sache verfehlen.

Es werden grob drei Entwicklungsstadien unterschieden: von Mar del Plata 1977 bis zum Rio-Gipfel 1992, von Rio bis zum Johannesburg-Gipfel 2002 sowie Entwicklungen seit Johannesburg. Bis heute stellt die Wasserkonferenz von Mar del Plata die einzige globale Konferenz dieser Art unter der Ägide der Vereinten Nationen dar, die eine Wasserkrise globalen Ausmaßes adressierte sowie Wasser erstmals als eine endliche und damit auch verletzbare Ressource erfasste. Konkreter noch als der Fokus auf ein nachhaltiges

---

<sup>32</sup> Siehe Conca 2006.

Wasserressourcenmanagement, der nur langsam seinen Weg von der Zielformulierung zur Implementierung fand, war die Verabschiedung einer *International Drinking Water Supply and Sanitation Decade* (1981-1990), die von dieser Konferenz angestoßen worden war und mit ihren ‚gemischten Ergebnissen‘ der Weltgemeinschaft die komplexen Herausforderungen und Strukturen dieses Politikfeldes vor Augen führte. Auch wenn sich die konkrete politische Aufmerksamkeit zuerst auf Fragen des Zugangs zu (sauberem) Wasser konzentrierte, ist seit Mar del Plata 1977 globale Wasserpolitik als ein nicht immer reibungsfreier Prozess zweier Grundprinzipien etabliert: *Wasser für alle* einerseits und *nachhaltiges Wasserressourcenmanagement* andererseits.

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, dem ‚Erd-Gipfel‘, von Rio 1992 stand Wasser nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Der Bereich profitierte damit auch kaum vom Schub der Verregelung bzw. Institutionalisierung globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik. Die dem Rio-Gipfel vorausgehende Dubliner *International Conference on Water and the Environment*, ebenfalls 1992, sollte mit ihren vier Prinzipien zum Integrierten Wasserressourcenmanagement (IWRM) nicht nur einen wesentlichen Schritt zur Normierung nachhaltigen Wasserressourcenmanagements gehen, sondern eine teils hitzige Debatte um IWRM anstoßen, an deren vorläufigem Ende IWRM zum *mainstream* des Wasserressourcenmanagements geworden ist. Parallel dazu etablierten sich im anbrechenden ‚Zeitalter von Global Governance‘ neue nicht-staatliche bzw. hybride Akteure im nach Rio entstandenen Vakuum globaler Wasserpolitik, die beispielsweise mit der Global Water Partnership an der Umsetzung des IWRM-Konzeptes arbeiteten oder mit der World Commission on Dams zu viel studierten Objekten der Governance-Forschung werden sollten, so dass man nach einem Blick auf die wissenschaftlichen Publikationen bisweilen den Eindruck gewinnen konnte, dieser Bereich globaler Wasserpolitik sei *die* globale Wasserpolitik.

Gegen Ende der 1990er Jahre setzte jedoch eine beachtliche Dynamik globaler Wasserpolitik ein, die beispielsweise das Millenniumsziel zur Trinkwasserversorgung hervorbringen sollte (MDG-10) und auch die Staaten wieder zurück ins Zentrum führte. Während der Johannesburg-Gipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 allgemein nicht als ‚Ruhmesblatt‘ gilt, stellte Wasser einen der wenigen Teilerfolge dieses Treffens dar, und zwar sowohl mit Blick auf Fragen des geregelten Zugangs als auch mit Blick auf nachhaltiges Wasserressourcenmanagement. Auch die unmittelbare Zeit nach Johannesburg konnte von diesem Momentum profitieren und so wurde Wasser zum Thema des ersten Zweijahreszyklus der Arbeit einer nach Johannesburg neu aufgestellten UN Commission on Sustainable

Development (CSD). Des Weiteren ist vor allem die Schaffung bzw. Neuerfindung von UN-Water im Jahr 2003 hervorzuheben, welches als *UN inter-agency mechanism* das Potenzial hat, zum organisatorischen Kern des sich herausbildenden globalen Wasserregimes zu werden. Jüngste Entwicklungen in Sachen Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung sowie mit Blick auf den Rio+20-Prozess könnten an diese aktive Phase globaler Wasserpolitik anknüpfen und deren weiteren Institutionalisierung zuarbeiten.

*Kapitel 5* beantwortet die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit, indem es die entwickelte integrative Theorie der Regimebildung mit der Empirie zur Genese globaler Wasserpolitik seit 1977 zusammenführt und diese als Regimebildungsprozess interpretiert. Um dem Ergebnis dieser Arbeit nicht allzu weit vorzugreifen, sollen hier nur kurz die wesentlichen Ergebnisse angedeutet werden.

In einem ersten Schritt werden die wesentlichen Regime-Charakteristika globaler Wasserpolitik identifiziert, deren Vorhandensein auf die Existenz eines globalen Wasserregimes schließen lassen. Von zentraler Bedeutung sind die Identifizierung expliziter, mehr oder weniger formaler Regeln und das Konstatieren von regelbasiertem sowie regelkonsistentem Verhalten. Dabei wird sich herausstellen, dass die unverbindlichen und ‚weichen‘ Vorgaben globaler Wasserpolitik von einem ‚klassischen‘ Regimeverständnis, das auf zwischenstaatliche und rechtliche verbindliche sogenannte ‚Treaty Regimes‘ fokussiert, nur bedingt als Regime (-regeln) erfasst werden können. Ein um die Governance-Diskussion der letzten Jahre erweitertes Regimeverständnis ist hingegen in der Lage, für globale Wasserpolitik nicht nur einen kohärenten theoretischen Rahmen zur Verfügung zu stellen, sondern diese auch als ein globales Wasserregime zu qualifizieren und die Frage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes positiv zu beantworten. Insofern belegt dieses Kapitel auch deutlich, dass ein regimetheoretischer Rahmen für die Analyse globaler Wasserpolitik geeignet sowie imstande ist, die in der Problemstellung identifizierte Forschungslücke ein gutes Stück zu schließen.

In einem zweiten Schritt wird auf die Hypothesen zur Regimebildung zurückgegriffen und es werden Erklärungen zur Regimebildung globaler Wasserpolitik gegeben. Dabei wird es nicht nur darauf ankommen zu prüfen, inwieweit diese Hypothesen aus der regimetheoretischen Literatur auch im Fall globaler Wasserpolitik Anwendung finden, sondern im Rahmen einer integrativen Theorie der Regimebildung ist auch zu erklären, warum das globale Wasserregime in seiner gegenwärtigen Form besteht und beispielsweise (noch) nicht einen rechtlich verbindlichen Charakter vorweisen kann.

*Kapitel 6* gibt Empfehlungen für die weitere Forschung sowie die Ausgestaltung der institutionellen Dimensionen globaler Wasserpolitik. Während *Kapitel 5 Antworten* auf die zweigliedrige Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit gibt, bestätigt *Kapitel 6* die Relevanz der vorliegenden Arbeit in ‚entgegengesetzter Richtung‘: Es wirft auf der Basis der vorliegenden Abhandlung *Folgefragen* für die weitere Forschung auf, komplementiert durch praktische Empfehlungen.

## **Kapitel 2. Zur normativ-ethischen Grundlage von Institutionen: das Spannungsfeld von funktionaler Notwendigkeit und normativer Rechtfertigung**

Die eingangs beschriebenen Probleme der globalen Wasserkrise scheinen zwar gegenwärtig noch nicht hoffnungslos zu sein, sie stellen die Menschheit jedoch vor große Herausforderungen und bedürfen einer Vergegenwärtigung ihrer normativen Grundlagen. Dabei werden in diesem Schritt der Arbeit die Phänomene der globalen Wasserkrise kaum berührt und es wird auch nicht begründet, dass effektive Wasserpolitik auf globaler Ebene sein *soll*, weil diese genuin normative Fragestellung einerseits nicht die Stoßrichtung der vorliegenden Arbeit ist, andererseits durchaus davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere die Sicherstellung einer geregelten Wasserversorgung von den meisten, wenn nicht allen, als eine ethisch gerechtfertigte Forderung angesehen wird.<sup>33</sup> Was bleibt aber übrig für die philosophische Ethik, wenn man voraussetzt (Begründung moralischer Forderungen), was doch eines ihrer Hauptanliegen ist?<sup>34</sup>

Philosophie kann zum einen zur theoretischen bzw. auch wissenschaftstheoretischen Durchdringung einer komplexen Herausforderung im Theorie-Praxis-Transfer wie die Frage nach der richtigen politischen Antwort auf die globale Wasserkrise beitragen, was im nächsten Kapitel im Rahmen der Diskussion regimetheoretischer Ansätze bzw. ‚Schulen‘ vollzogen wird. Sie kann zum anderen helfen, sich in einer ‚unübersichtlichen‘ Welt praktisch zu orientieren. Es wird in diesem Kapitel anhand dreier Themenbereiche versucht, eine solche Orientierung zu geben: *Zukunftsverantwortung*, *Mit-Verantwortung*, *Erfolgsverantwortung*. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, dass es sich hierbei um den einzig möglichen Entwurf eines ethischen Rahmens globaler Wasserpolitik handelt. Es wird aber beansprucht, dass dieser diskursethisch begründete Ansatz plausibel ist, konkrete Orientierungskraft entwickeln kann und vor allem mit den darauf folgenden regimetheoretischen Erklärungen

---

<sup>33</sup> Diese Arbeit schließt sich an die Diskursphilosophie Karl-Otto Apels an, ohne diese eigens kritisch einzuführen; vgl. allgemein zur Moralbegründung der Diskursethik Karl-Otto Apel 1973b, 1988a und 2001; Dietrich Böhler 2001; weiterführend Karl-Otto Apel, Dietrich Böhler, Karlheinz Rebel 1984; Jürgen Habermas 1991; den Sammelband von Jean-Paul Harpes und Wolfgang Kuhlmann 1997 sowie Horst Steinmann, Andreas Georg Scherer 1998, darin bes. Dietrich Böhler 1998; als eigene Vorarbeiten hierzu Falk Schmidt 2002a und 2002b sowie 2004.

<sup>34</sup> Mit dem in dieser Arbeit verwendeten Begriff ‚philosophische Ethik‘ soll klargestellt werden, dass Ethik heute von vielen Disziplinen benutzt und weiterentwickelt wird. Philosophische Ethik, zumal in ihrer deontologischen Wendung, beschäftigt sich vor allem systematisch mit der Sollgeltung moralischer Normen, die dann von anderen Disziplinen wie beispielsweise den Verhaltens- und Kognitionswissenschaften ‚lebensweltlich angereichert‘ werden kann und zu Teilgebieten wie Wirtschafts- aber auch Umweltethik ausgebaut wird.



ineinander greift, weil dieser Ansatz auch die bedeutende Rolle von Institutionen zur Umsetzung moralischer Forderungen zu belegen vermag und damit auch das ursprüngliche Erkenntnisinteresse an Institutionen- bzw. Regimebildung offenlegt.

## **2.1 Zukunftsverantwortung – über den ‚Geltungsbereich‘ einer Ethik für das 21. Jahrhundert**

Als Apel in den 1960er Jahre an der *Transformation der Philosophie* arbeitete und diese in zwei Sammelbänden 1973 vorlegte, ging es ihm von Beginn an nicht nur darum, das bewusstseinsphilosophische Paradigma der Philosophie durch ein sprachpragmatisches zu ersetzen und gleichzeitig zentrale Säulen europäischer Transzendentalphilosophie (Kantischer Provenienz) mit dem anglo-amerikanischen Pragmatismus (insbesondere von Charles Sanders Peirce) zu vereinen (daher auch der von Apel geprägte Begriff ‚Transzendentalpragmatik‘).<sup>35</sup> Es war dem Apelschen Arbeitsprogramm mit eingeschrieben, eine Neubegründung der Ethik vorzunehmen und die Ethik von ihrer ‚Sprachlosigkeit‘ zu befreien, was letztlich zu einer *Ethik für die Zukunft* oder auch einer *Ethik für das 21. Jahrhundert* führen sollte.<sup>36</sup> Mit dem parallel entwickelten Ansatz von Hans Jonas<sup>37</sup> und circa ein Jahrzehnt später der amerikanischen Kommunitarismus-Debatte<sup>38</sup> sowie einer explodierenden Fülle von ‚Bereichsethiken‘ wie beispielsweise der Wirtschafts-, Medizin- oder Umweltethik, sollte sich das Apelsche Programm der Rehabilitierung philosophischer Ethik wirkungsmächtig, womöglich schneller und wohl auch anders als von ihm selbst angenommen umsetzen lassen.

Dennoch ist es überraschend, wie treffend Apels Problemdiagnose der Ethik zu Beginn der 1970er Jahre noch heute ist, wenn man die engere Ethikdiskussion verlässt und beispielsweise die Diskussionen in den Umweltwissenschaften inklusive den an deren Problembereichen interessierten Sozialwissenschaften verfolgt.<sup>39</sup> Außerhalb der Disziplin philosophischer Ethik operiert(e) man damals wie heute gern mit Gegensatzpaaren wie *Wissenschaft* versus *Ethik*, während Letztere meist im ‚Vorhof‘ Erstgenannter verbleibt. Was sich mittlerweile geändert zu haben scheint, ist eine größere Offenheit gegenüber ethischen Fragen, ohne diese jedoch wirklich in die wissenschaftlichen Ansätze zu integrieren. Hinzu

---

<sup>35</sup> Damit ist in einem Satz das ‚theoretische Programm‘ der Apelschen Philosophie umrissen, wiewohl die Trennung in theoretische und praktische Philosophie in diesem Ansatz ebenfalls mit transformiert und aufgehoben wird; siehe ausführlicher Apel 1973a und ders. 1979b; vgl. als eine Einführung in Apels Denkweg Dietrich Böhler 2003 und allgemein Walter Reese-Schäfer 1990.

<sup>36</sup> Vgl. dazu Dietrich Böhler 1994 und Karl-Otto Apel, Holger Burckhart 2001.

<sup>37</sup> Siehe Hans Jonas 1979.

<sup>38</sup> Siehe dazu Axel Honneth 1993 und Rainer Forst 2004.

<sup>39</sup> Siehe Apel 1973b, 1979 und besonders ders. 1988a.

kommt ein *Gehör* für die Ethik, wenn die wissenschaftsbasierte hochtechnologische Gefahrenzivilisation ‚wirklich große Geister heraufbeschwört‘ und allgemeine Ratlosigkeit erzeugt wie beispielsweise bei den neuen (Un-) Möglichkeiten als Folge der Arbeit am menschlichen Erbgut aber auch mit Blick auf manche Herausforderungen die beispielsweise der Klimawandel oder vielschichtige Phänomene globaler Ungleichheit stellen. Abgedrängt in den sich gegenwärtig stetig füllenden ‚philosophischen Salon‘ bleibt die Transformation der Gesellschaft im Sinne einer Ethik für die Zukunft letztlich überschaubar. Diese gegenläufigen und selten produktiven Tendenzen von Marginalisierung einerseits, *mainstreaming* andererseits werden für philosophische Ethik, inklusive der Diskursethik, nochmals beschleunigt, weil deren elaborierten Ansätze von Ethikbegründung den meisten Fachfremden unplausibel oder aber irrelevant erscheinen dürften.<sup>40</sup>

Wie aber lässt sich Zukunftsverantwortung, wie sie beispielsweise in der bekannten Brundtland-Definition nachhaltiger Entwicklung enthalten ist, schlüssig ‚herleiten‘, dass sie über ein *common sense* Verständnis vom Richtigen noch einmal hinausreicht? Der zentrale ‚Schachzug‘ transzendentalpragmatischer Ethikbegründung besteht darin, das Normative *als ein immer schon im Diskurs Vorausgesetztes* zu belegen, was die Ethik zur *Diskursethik* macht. Weil jeder Argumentierende für seine Diskursbeiträge *universelle Geltung* beansprucht – das heißt *prinzipiell* gegenüber jedem –, muss er sich für seine Beiträge verantworten, sollen diese nicht in sich zusammen fallen oder zu Überreden, Drohen oder aber bloßem ‚Geräusch‘ verkommen.<sup>41</sup> Damit geht einher, dass jeder Teilnehmer im Diskurs *gleichberechtigt* auftritt und zur Prüfung und Verbesserung der vorgetragenen Gründe beitragen *soll*.<sup>42</sup> Man stelle sich nur eine Situation vor, in der ein Diskussionsleiter all jenen das Wort verweigert, die beispielsweise in der ersten Jahreshälfte Geburtstag haben oder aus einer bestimmten Weltregion kommen, der also willkürlich oder ‚irrational‘ handelt, zu problematischen eigenen Behauptungen nicht Stellung nimmt oder jenen keine Redezeit zugesteht, die vorab in der Erörterung eines Sachverhaltes eine bestimmte Position vertreten haben. Gewiss kann man sich nur zu gut *Verhandlungen* in diesem Sinne vorstellen, die dann aber leicht als unfair erkannt werden und die nichts wirklich über den zu prüfenden

---

<sup>40</sup> Siehe dazu auch Habermas 1999a, beispielsweise S. 329f, mit Blick auf das Verhältnis der Philosophie zu Forschungsfragen wie dem globalen Umweltwandel.

<sup>41</sup> Darunter ist nicht zu verstehen, dass der Argumentierende seine Behauptungen zum Beispiel über empirische Sachverhalte als faktisch richtige setzen und als solche unbedingt verteidigen muss. Damit ist vielmehr gemeint, die eigenen Diskursbeiträge einer intersubjektiven Prüfung und Verbesserung im Diskurs zugänglich zu machen. Diese plausible Voraussetzung eines jeden Diskurses wird meist übersehen und es bestehen die vielfältigsten Varianten, die Diskursethik als weltfremd zu kritisieren – nicht wenige davon von Foucault inspiriert –, was im Grunde nichts anderes ist, als philosophischer Ethik vorzuwerfen, dass sie nicht *unmittelbar* plausibel sei, ein Vorwurf, den man jedoch allen wissenschaftlichen Disziplinen machen könnte.

<sup>42</sup> Auch diese Diskursvoraussetzung wird immer wieder kritisiert, dem kann jedoch wie in vorheriger Fußnote beschrieben entgegnet werden.

Sachverhalt herausfinden können (was bei Verhandlungen auch in der Tat oft genug nicht angestrebt wird). Wenn sich also mancher Verhandlungsführer dieses Verhalten faktisch leisten kann, sollte es plausibel sein, dass die an Wahrheit Interessierten es nicht können, und jeder der dies bestreitet, verwickelt sich letztlich in einen Widerspruch, weil er mit seinem Versuch einer Bestreitung der Gleichberechtigung aller Diskursteilnehmer doch wieder als glaubhafter Diskurspartner auftreten muss, für den wiederum die Bedingungen des Diskurses gelten. Da das Hauptgeschäft der Philosophen (in aller Regel) die Prüfung der *Schlüssigkeit* einer bestimmten Position oder Theorie ist, ist der Beleg der Unschlüssigkeit des Zweiflers (einer bestimmten Aussage oder auch Position) auch das Hauptergebnis einer solchen Prüfung.

In seiner elementaren Form besagt das Moralprinzip der Diskursethik, *dass sich alle um Argumente wie Handlungsweisen bemühen sollen, die prinzipiell die Zustimmung aller erhalten können.*<sup>43</sup> Und weil diese Zustimmung nicht als subjektiv-individuelles Prüfen der eigenen Zustimmungswürdigkeit geschehen kann – eine zentrale Konsequenz der Transformation der Philosophie vom subjektphilosophischen zu einem intersubjektiven Paradigma –, sind *praktische Diskurse* kollektiv zu führen und deren lebensweltliche Grundlagen unbedingt zu sichern. Dem Diskurs ist ein Universalismus eingeschrieben – wen sollte man auch vom Diskurs ausschließen, jede Grenzziehung wäre willkürlich –, woraus sich unsere ‚Verbindung‘ und letzte Verantwortung für jeden möglichen Diskurspartner und jedes moralisch relevante Problem ableiten lässt. Dies gilt in letzter Konsequenz auch für *zukünftige Generationen*, denn unsere Geltungsansprüche bezüglich einer bestimmten Behauptung mögen zwar mit sachlicher Bescheidenheit vorgetragen werden, aber nicht mit einem eingebauten ‚Verfallsdatum‘.

Doch wenn selbst die Philosophen immer wieder die Ebenen von Faktizität und Geltung verwischen und lebensweltliche (Un-) Plausibilitäten gegen die diskursethische Ethikbegründung der Zukunftsverantwortung anbringen, dann kann mit gutem Grund angenommen werden, dass diese diskursethische Argumentationsfigur den meisten ganz verschlossen bleibt.<sup>44</sup> Was genau ist mit der diskursethischen Begründungsfigur, die hier auf

---

<sup>43</sup> Dietrich Böhler definiert den Diskursgrundsatz wie folgt: „Verhalte Dich so, daß Deiner Behauptung bzw. Deinem Plan oder Deiner Tat alle aufgrund von sinnvollen und der jeweiligen Situation möglichst gerecht werdenden (wohininformierten) Argumenten zustimmen würden, so dass kein sinnvolles situationsbezogenes Argument damit unvereinbar wäre, sondern ein begründeter Konsens in der unbegrenzten Argumentationsgemeinschaft dafür zu erwarten ist“, Böhler 2000, S. 55. Siehe dazu auch Horst Gronke 1993.

<sup>44</sup> Siehe als zu kurz greifende Kritiken an der Diskursethik Ernst Tugendhat 1993, S. 161-176; Gerhard Schönrich 1994; Christoph Lumer 1997; Hans Julius Schneider 1998. Doch auch Habermas bestreitet als Diskursethiker, dass derlei weitreichende Folgerungen wie ‚Zukunftsverantwortung‘ aus der Reflektion auf Bedingungen des Diskurses belegt werden können; siehe Jürgen Habermas 2003. Dabei bestreitet Habermas nicht die Stoßrichtung der Überlegungen, sondern die Möglichkeit, aus *philosophischer* Reflektion über die

weniger als drei Seiten dreißig Jahre philosophische Auseinandersetzung zusammenfasst, erreicht? Damit ist bewiesen, dass jeder, der das *philosophische* Konzept diskursethischer Ethikbegründung bestreiten will, dieses Bestreiten nur als Diskursbeitrag vorbringen kann – und damit abermals den normativen Vorbedingungen des Diskurses unterliegt und seinen eigenen Schatten wirft, den er nicht überspringen kann, der für ihn ‚unhintergebar‘ ist. Es ist also ein *philosophisches* Konzept begründet, mit dessen Hilfe man sowohl die Einbeziehung aller Menschen inklusive zukünftiger Generationen (also nicht allein unserer Nächsten) sinnvoll *denken* und *Zukunftsverantwortung* schlüssig begründen kann. Die unmittelbare Orientierungskraft eines solches Konzeptes, zumindest für jene die sich intensiv mit dieser Position beschäftigt haben, ist nicht *per se* zu unterschätzen.<sup>45</sup> Um es aber auch auf Frage- und Problemstellungen außerhalb des philosophischen Seminars anzuwenden, das Konzept Zukunftsverantwortung also zu einer *gelebten Praxis* werden zu lassen, bedarf es einer Reihe weiterer Überlegungen, die zunehmend die Rolle von Institutionen in den Vordergrund rücken.

Die Diskursethik besitzt ein Art ambivalentes Verhältnis zur ‚Lebenswelt‘, mit der spannender- wie überraschenderweise kürzlich Frans Berkhout im Rahmen der aktuellen IPCC-Debatte zu ringen hatte.<sup>46</sup> Einerseits ist die Diskursethik als nach-metaphysische Ethik frei von jeder Spekulation und reflektiert nur im Diskurs auf die Voraussetzungen des Diskurses, vollzieht also die sprachphilosophische Wende der Philosophie mit und verbleibt vollkommen innerhalb der Spielregeln philosophischer Forschung.<sup>47</sup> Dennoch ist für viele nicht intuitiv nachvollziehbar, zu welchen Schlussfolgerungen die Vertreter dieser Positionen kommen und die Brücke zwischen *Diskurs* und *Ethik* ist für viele nicht begehbar. Andererseits trifft die Diskursethik durchaus ‚den Nerv der Zeit‘ und liefert eine normative Grundlage für die ‚tausend Gespräche und Konferenzen‘ (Apel), die täglich zu Menschheitsfragen stattfinden, wie beispielsweise im Bereich der Wasserpolitik oder auch im

---

formalen Bedingungen des Diskurses und ein formales normatives Universalisierungsprinzip (U) auch *inhaltliche Forderungen* wie die nach Zukunftsverantwortung ableiten zu können. Dies wird von Habermas an die Sozialforschung delegiert. Diese Debatte kann für die vorliegende Arbeit vernachlässigt werden. Siehe als groß angelegten Versuch einer Antwort (auch) auf Habermas Karl-Otto Apel 1998; siehe schließlich den auch in der regimetheoretischen Diskussion bekannt gewordenen und später noch aufzugreifenden Aufsatz Thomas Risses von 2000, der diesen politikwissenschaftlichen Aufsatz erstaunlich nah entlang des diskursethischen und –theoretischen Ansatzes entwickelt.

<sup>45</sup> Siehe dazu auch die Beiträge in Dietrich Böhler, Rudi Neuberth 1993.

<sup>46</sup> Siehe Frans Berkhout 2010a und 2010b. In seinem Essay *Is reasoned public debate on climate still possible?* leuchtet Berkhout, motiviert von der massiven Kritik an Fehlern in (Einzel-) Aussagen im 4. Assessment-Bericht des IPCC wie auch des IPCC ‚Krisenmanagements‘ als Folge der Kritik, auch die Spannung zwischen einem ‚idealen‘ und einem immer schon unter lebensweltlichen Sachzwängen stehenden wissenschaftlichen Diskurs aus und nimmt dabei direkt auf Habermas Bezug.

<sup>47</sup> Siehe dazu Wolfgang Kuhlmann 1985 und Böhler 2003.

Rahmen anderer umwelt- und entwicklungspolitischer Foren. *Dass Diskurs sein soll*, bedeutet dabei nicht die ‚Herrschaft der Philosophenkönige‘, sondern fordert auf, in praktischen Diskursen all jene Sachfragen zu erörtern, wozu die Experten der Fachgebiete aber auch allgemein die Öffentlichkeit weit mehr beitragen als die Philosophen in ihrer Rolle als Philosophen es können. Damit verschränkt sich die Diskursethik mit der demokratischen Grundüberzeugung, wonach sich posttraditionale Gesellschaften in einem kontinuierlichen Prozess der Selbststeuerung immer wieder neu (er-) finden und koordinieren müssen und mit gutem Recht als ‚Diskurs-Gesellschaften‘ beschrieben werden können.<sup>48</sup> Rückschläge und Degenerationen sind diesem Prozess eingeschrieben und jene Kritiker, die dies als Anlass nehmen, einem solchen Ansatz Weltfremdheit vorzuwerfen, sitzen weiter einem statischen, vor-modernen Gesellschaftsmodell auf, das die prinzipielle Ergebnisoffenheit des ‚Projekts der Moderne‘ nicht anerkennen will.<sup>49</sup> Diese Kritiker zögern auch oft, letztlich jenen, und nur jenen, die Problemlösung zuzutrauen, die selbst betroffen sind, oder sie zögern, mit Habermas gesprochen, die Adressaten des Rechts bzw. von Vorgaben allgemein auch zu dessen Autoren zu machen (wie es beispielsweise in modernen Demokratien vorliegt). Mit Blick auf die globale Wasserpolitik ist es demnach auch die Aufgabe aller, das Problem richtig zu erfassen, sich Wissen zu verschaffen und die getroffenen Beschlüsse umzusetzen, effektiv und, wo nötig, in revidierbarer Weise, um neuen Erkenntnissen und Anforderungen Rechnung zu tragen. Doch angenommen, man könnte einen sinnvollen Rahmen einer Ethik für das 21. Jahrhundert abstecken und eine komplexe Architektonik diskursiver Problemlösungen entwerfen, die von der Philosophie noch orientiert, nicht aber vorgeschrieben werden kann, wie sollte dann der Einzelne, der doch Adressat der Ethik ist, Verantwortung für *Menschheitsprobleme* übernehmen, das heißt räumlich wie zeitlich unbegrenzt Verantwortung tragen?

## **2.2 Mit-Verantwortung – Schlüssel zur ‚Institutionalisierung‘ von Verantwortung**

Im Nachgang zur Veröffentlichung des Jonasschen *Prinzip Verantwortung* sind Stimmen laut geworden, die Jonas ‚Verantwortungsutopismus‘ vorgeworfen haben, weil er vom Menschen

---

<sup>48</sup> Dies zu erfassen ist letztlich das große Arbeitsprogramm des Habermasschen Entwurfs, der mit *Faktizität und Geltung* umfassend beschrieben worden ist; Jürgen Habermas 1992.

<sup>49</sup> Diese ‚Ergebnisoffenheit‘ wird eindrücklich vor Augen geführt unter dem Begriff ‚Kosmopolitismus‘ von Ulrich Beck 2010, dort in Bezug auf den Klimawandel und eine mögliche ‚Grüne Moderne‘.

fordere, was er doch nicht leisten könne, was keinen *Ort* im Menschsein findet.<sup>50</sup> Schiebt man die konservative, nicht wohlwollende Grundhaltung derlei Kritik beiseite und widmet sich dem Kern des Arguments, dann tritt in der Tat ein von individueller Verantwortung kaum zu schließendes Auseinanderklaffen zu Tage von unserer ‚Wirkwelt‘ (Jonas), die in einer interdependenten, globalisierten Welt gegen unendlich zu verlaufen scheint, und unserer Fähigkeit, für die Folgen unseres Handelns Verantwortung zu übernehmen. Wenn man beispielsweise als Europäer erneuerbare Energieträger in der Form von Biokraftstoffen unterstützt, und dadurch die Landnutzung noch in weit entfernten Teilen der Welt großflächig mit beeinflusst, eine Reihe sozialer Konflikte prinzipiell mit forciert und ganz nebenbei noch massiv in den Wasserhaushalt betroffener Regionen eingreift, dann sind die Wirkungen des eigenen (Nicht-) Handelns beachtlich, der Handlungsspielraum des Einzelnen aber stark restringiert. Was bleibt ist, vielleicht, durch eine Mehranstrengung die komplexen Ursache-Wirkungszusammenhänge versuchen zu verstehen und langfristig abzumildern.<sup>51</sup> Dieses willkürlich gewählte und aktuell weiterhin heiß diskutierte Beispiel soll hier nur dazu dienen, die *prinzipielle* Berechtigung des Verantwortungsutopismusverdachts eines Jonasschen Ansatzes stark zu machen. Will man dieser Ausgangslage nicht allein durch stärkere Appelle an das moralische Gewissen der Einzelnen begegnen, muss Ethik für die Zukunft neu gedacht werden.

Auf den Punkt gebracht reiht sich in einer solchen Ethik für die Zukunft der Einzelne mit seiner *Mit-Verantwortung* in eine je problemspezifische Verantwortungskonfiguration ein, ist mal Experte, kritische Öffentlichkeit oder (teilnehmender) Beobachter. Es ist dann *faktisch* je ‚meine‘ Gemeinschaft sowie ‚mein‘ Gewissen, was das angemessene Maß an Verantwortungsübernahme in einer spezifischen Situation bestimmt, *prinzipiell* aber die unbegrenzte Argumentationsgemeinschaft, vor der ich mich verantworten muss.<sup>52</sup> Damit kann man sich ‚nicht aus der Verantwortung stehlen‘, wird aber auch nicht von unerfüllbaren Erwartungen erdrückt. Auch wenn dieses Grundproblem seit Beginn der Diskursethik in den späten 1960er Jahren erkannt worden ist, hat sich Apel erst später seiner konkreteren

---

<sup>50</sup> Siehe dazu Günter Maschke, zitiert nach Apel 1988b, S. 108.

<sup>51</sup> Siehe die kritische Bestandsaufnahme zu Biodiesel von Manfred Nitsch und Jens Giersdorf 2006; Manfred Nitsch 2008 sowie die Beiträge in Gernot Klepper et al. 2008, bes. S. 26-36.

<sup>52</sup> Das erklärt unter anderem auch, weshalb sowohl Habermas als auch Apel großen Wert auf Theorien der Moralentwicklung bzw. des *social role taking* von George Herbert Mead bis Lawrence Kohlberg legen. Denn universalistische Moral dient *faktisch* nur dann der Orientierung, wenn die Einzelnen auch in der Lage sind, ihre situationspezifischen und konventionellen Moralvorstellungen zu transzendieren, sei es im Diskurs oder, ersatzweise, im individuellen Gedankenexperiment.

Ausformulierung gewidmet und unterscheidet diesbezüglich drei Ebenen der Verantwortung.<sup>53</sup>

Als erstes ist und bleibt die Ebene *individueller* Verantwortung die Basis jeglicher Ethik, auf Grund derer Individuen auch immer wieder Erstaunliches leisten und weit über das ‚Übliche‘ hinaus handeln. Beispiele hierfür reichen von Persönlichkeiten wie Gandhi oder Albert Schweitzer bis zur Vielzahl derer, die in zivilgesellschaftlichen Initiativen jenes Mehr an Verantwortung tragen, das zusammen genommen die sprichwörtlichen Berge zu versetzen imstande ist.

Eine zweite Verantwortungsebene sieht Apel auf der Ebene der *Institutionen*. Das heißt in funktional ausdifferenzierten Gesellschaften vor allem, dass der Einzelne in seiner *Rolle als Funktionsträger* eines Subsystems zum Tragen kommt, zum Beispiel als Wissenschaftler, Politiker oder Wähler. In gewisser Weise ist der gesamte Fortgang der Arbeit dieser zweiten Ebene der Verantwortung gewidmet, weil die Suche nach den Erscheinungsformen eines globalen Wasserregimes die funktionale Ausdifferenzierung dieses Politikfeldes nachzeichnet und auf der Annahme aufbaut, dass institutionelle Arrangements von entscheidender Bedeutung zur Verwirklichung normativ begründeter Zielvorgaben im Sinne eines allgemeinen *institutions matter* sind. Weiter unterstrichen wird die Sonderstellung dieser Verantwortungsebene, insofern eine *Institutionalisierung der Verantwortung* jene faktisch weitgehend ihres normativen Gewandes entkleidet. Das ist vielleicht nicht in jedem Falle wünschenswert, in posttraditionalen Gesellschaften aber letztlich oft eine notwendige Bedingung zur Realisierung moralischer Forderungen. Auch wenn im Rahmen von circa dreißig Jahren Regimetheorie der Brückenschlag zur Ethik nie ernsthaft versucht worden ist – was wohl in umgekehrter Richtung umso mehr gilt –, sind Regime qua Institutionen immer schon geeignete Vehikel zur Realisierung normativer Forderungen und damit *prima facie* Teil einer modernen Ethik.

Aber eine Ethik (in Kantischer Tradition) kann nicht faktische Institutionen als ‚architektonischen Schlussstein‘ verwenden und auf eine konventionelle Institutionen-Moral beispielsweise eines Arnold Gehlens einschwenken.<sup>54</sup> Daher hat Apel eine dritte Verantwortungsebene nachgezeichnet, die er die „Quasi-Institution“ des *Diskurses* nennt. Denn in jenen Momenten, in denen institutionelle Regelungen brüchig oder fragwürdig werden – und bekanntlich sind legale Regelungen nicht immer legitime Regeln –, muss die Instanz des öffentlichen Diskurses jene Konventionen noch einmal in Frage stellen können, die ‚unter normalen Bedingungen‘ ans Ziel führen. Bei dieser Quasi-Institution handelt es sich

---

<sup>53</sup> Siehe Karl-Otto Apel 2001.

<sup>54</sup> Siehe Arnold Gehlen 1962.

abermals nicht um eine vor-moderne Instanz, die dann automatisch zur Anwendung kommt, wenn der ‚Normalfall‘ außer Kraft gesetzt ist (beispielsweise als ‚wohlwollender Diktator‘), sondern um einen (teils institutionalisierten) öffentlichen (Legitimations-) Diskurs der (Welt-) Gesellschaft, der immer dann deutlich zu Tage tritt, wenn noch nicht oder nicht mehr auf handlungs- und reflexionsentlastende Konventionen zurückgegriffen werden kann. Interessanterweise ist das globale Wasserregime, wie sich zeigen wird, hierfür ein klares Beispiel, weil es selbst noch ein relativ geringes Maß an Institutionalisierung aufweist. In mancherlei Hinsicht ist ‚der globale Wasserdiskurs‘, später auch als generative Regimefunktion erfasst, gegenwärtig oft noch wirkungsmächtiger als Ansätze bereits institutionalisierter zwischenstaatlicher globaler Wasserpolitik. Insofern kommt diese dritte und letzte Ebene der Verantwortung immer auch dann zum Tragen, wenn hinreichend zivilgesellschaftliches Engagement vonnöten ist, um eine Institutionalisierung bzw. einen Regimebildungsprozess anzuschieben.<sup>55</sup>

### **2.3 Erfolgsverantwortung – vom Primat des Moralischen auch unter ‚realen Bedingungen‘**

Eine dritte und letzte Herausforderung philosophischer Ethik für das 21. Jahrhundert ist noch einzuführen. Nachdem der Gegenstandsbereich der Ethik räumlich wie zeitlich sinnvoll entgrenzt gedacht werden kann und der einzelne Zukunfts- und Mit-Verantwortung auf drei Ebenen für Menschheitsfragen bzw. die ‚Permanenz echten menschlichen Lebens‘ (Jonas) trägt, stellt sich die Frage, wie eine derart fordernde, wenn auch den Einzelnen prinzipiell nicht überfordernde *Ethik unter realen Bedingungen umgesetzt* werden kann. Damit wird die Debatte zur Anwendung der (Diskurs-) Ethik aufgegriffen, die für viele wahrscheinlich die ‚eigentlich wichtigen Fragen‘ stellt, innerhalb der Ethik aber weiterhin umstritten ist.<sup>56</sup> Wenn man an dieser Stelle einmal voraussetzt, dass Ethik nicht nur in der Lage sein muss, einen normativen Bewertungsmaßstab für richtiges Handeln zu liefern, zum Beispiel in Form des Universalisierungsprinzips in Kantischer Tradition, sondern darüber hinaus verbindlich begründen kann, dass alle auch *moralisch handeln sollen*, dann ist menschliches Handeln als

---

<sup>55</sup> *Governance without Government* ist eine politikwissenschaftliche Entsprechung dieser philosophisch-ethischen Überlegungen, dazu mittlerweile ‚klassisch‘ James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel 1992.

<sup>56</sup> Vgl. Apel 1988a, 1992; Habermas 2003; Matthias Kettner 2000; die Beiträge in Harpes, Kuhlmann 1997; Micha H. Werner 2003; Peter Ulrich 1997; Ulrich Thielemann 2000 sowie Schmidt 2004.



eine Frage genuin moralischen Handelns erfasst.<sup>57</sup> Dass Menschen faktisch immer wieder (auch) unmoralisch bzw. nicht gemäß moralischer Einsichten handeln, widerlegt die Verbindlichkeit des Moralprinzips nicht. Es wirft aber Folgefragen auf, die den Kern der Anwendungskontroverse abstecken, die als moralisch relevante Frage diskutiert werden müssen und nicht allein in die Sozial- und Verhaltenswissenschaften im Sinne erfolgreicher Implementierungsstrategien abgeschoben werden können oder sollten.

Die Diskursethik Apels macht Ernst und stellt einen verbindlichen normativen Rahmen zur *Veränderung* der Lebensverhältnisse zur Verfügung, anstatt allein das moralisch Richtige zu benennen, Umsetzungsfragen aber davon zu entkoppeln.<sup>58</sup> Im zentralen Artikel hierzu von 1988 stellt Apel einerseits klar, dass „der postkantische Standpunkt der Moralität“ zwar nicht noch einmal „in substantielle Sittlichkeit aufgehoben“ werden kann. Das heißt, es sind und bleiben die ergebnisoffenen praktischen Diskurse aller, die die einzig mögliche post-traditionelle lebensweltliche Grundlage zur Lösung moralischer Probleme angeben. Keiner (philosophischen oder anderweitig untermauerten) ‚Weltanschauung‘ kann *a priori* eine Sonderstellung zugesprochen werden.<sup>59</sup> Andererseits macht Apel beispielsweise in seiner Auseinandersetzung mit Jonas deutlich, dass Ethik nicht allein der ‚Bewahrung der Schöpfung‘ diene, sondern immer auch dem *emanzipatorischen* Programm verpflichtet sei, aktiv zustimmungswürdige Verhältnisse für alle zu schaffen. Insofern komme ein „substantiell sittliches Moment“ in die Ethik (zurück), weil diese in der Sache zwar neutral aber nicht ganz inhaltsleer und folgenlos bleibe, für das Moralische in der Welt klar Stellung beziehe und teilweise ‚klassische‘ Ethikansätze in Kantischer Tradition transzendieren müsse.<sup>60</sup> Vor diesem Hintergrund hat Apel, vereinfacht ausgedrückt, eine zweistufige Ethik bzw. einen Teil A und B der Ethik entwickelt und dem philosophischen Begründungsteil A einen anwendungsbezogenen Teil B hinzugefügt, der wiederum in ein Bewahrungs- und ein Emanzipationsprinzip unterschieden ist.<sup>61</sup> So solle der Einzelne nicht nur *prinzipiell* moralisch sein, sondern auch in Situationen, die vermeintlich moralisches Handeln unmöglich machten

---

<sup>57</sup> Ethik lässt keinen Spielraum zwischen der Einsicht des Richtigen und entsprechendem Handeln. Moralisch zu sein bedarf keiner nachgelagerten Entscheidung für das Moralische, sondern der Einsicht des Richtigen folgt die Verpflichtung zu entsprechendem Handeln; vgl. dazu Böhler 2001.

<sup>58</sup> Das ist letztlich der entscheidende Punkt, den Peter Ulrich in seiner Kritik an Apel verkennt. In der Anwendungsfrage geht es nicht allein um *denkbare* sondern um *reale* Veränderungen der Wirklichkeit; siehe Ulrich 1997, 2004 und als Kritik daran Schmidt 2002a.

<sup>59</sup> Siehe dazu Apel 1988b.

<sup>60</sup> A.a.O., bes. S. 141ff.

<sup>61</sup> In der Debatte hierzu war beispielsweise seither klarzustellen, dass die von Apel benutzte Begrifflichkeit eines ‚Ergänzungsprinzips‘ im Rahmen des Teils B irreführend ist, weil die Verantwortung für den Erfolg des Moralischen nicht nachträglich hinzugefügt werden muss, sondern von Beginn an im Moralprinzip inbegriffen ist. Insofern besitzt die Unterscheidung in einen Teil A und B der Ethik vorwiegend heuristischen Charakter, um verschiedene Problembereiche moderner Ethik klarer zu erfassen.

– beispielsweise (Not-) Lügen nahe legten, anstatt die Wahrheit zu sagen, oder sogar Gewalt als Antwort auf Gewalt forderten – in *zustimmungswürdiger Weise* diese ‚Konterstrategien‘ anwenden, insofern diese der langfristigen Beseitigung der unmoralischen Umstände dienen.<sup>62</sup> Damit ist der Argumentationsgang auch zum Kern der verantwortungsethischen Debatte vorgedrungen und deutet die auf Max Weber zurückgehende Unterscheidung in Gesinnungs- und Verantwortungsethik an. Erstgenannter Ethik wird unterstellt, die Folgen des eigenen Handelns als moralisch irrelevantes Problem zu betrachten, letztgenannter die Neigung, das Richtige auf das Machbare zu reduzieren. Es sollte nicht verwundern, dass insbesondere die Diskursethik, die von vielen qua *Diskursethik* als idealistisch wahrgenommen worden ist, auf die Webersche verantwortungsethische Herausforderung eingehen musste.

Das wichtigste Ergebnis, das hier ebenfalls nur angerissen werden soll, besteht darin, dass Apel ein plausibles Konzept von *Erfolgsverantwortung* vorgelegt hat, das im Spannungsverhältnis von Ideal und Wirklichkeit die Begründung dafür sieht, bestehende unmoralische Bedingungen zu transformieren, für den Erfolg des eigenen Handelns sowie den moralischen Fortschritt einzutreten, und das gegebenenfalls auch unter Zuhilfenahme von strategischem Handeln.<sup>63</sup> Seine Legitimation zieht solch moralstrategisches Handeln daraus, dass es a) zustimmungswürdig bleiben muss und b) zur Beseitigung nicht moralischer Zustände Mit-Verantwortung übernimmt. Dank dieser beiden Bedingungen befindet sich moralstrategisches Handeln *zu jedem Zeitpunkt* auf dem Grund des Moralischen – auch wenn man sich gegebenenfalls ‚die Hände schmutzig macht‘ (Bonhoeffer) – und es wird vermieden, dass der Zweck die Mittel heiligt.

In der Tat, eine konsequente Rückbindung strategischer Rationalität an verständigungsorientierte bzw. moralische Rationalität ist entscheidend für den Brückenschlag zwischen philosophischer Ethik und Politikwissenschaft und keine moralphilosophische Trivialität. Ein Blick auf einen Beitrag Peter Mayers im Rahmen der Global Governance-Diskussion zu verantwortungsethischen Grenzen der Verrechtlichung macht dies deutlich, wobei es sich bei diesem Aufsatz insoweit um einen ‚Glücksfall‘ handelt, weil er die Verbindung zwischen

---

<sup>62</sup> In der Sache kommt Jürgen Habermas’ ‚Plädoyer‘ für den Kosovo-Krieg 1999 inhaltlich zu einem vergleichbaren Ergebnis. Er erfasst es als rechtsstaatliches Problem, während Apel es auch als moralisches Problem diskutiert; Habermas 1999b. Habermas’ Kritiker haben gleichsam genüsslich auf die vermeintliche (!) Inkonsistenz im Ansatz des Denkers der ‚idealen Gesprächssituation‘ oder des ‚zwanglosen Zwangs der Argumente‘ verwiesen, was im Kern abermals ein Verkennen der Differenz von philosophischer Begründung und lebensweltlicher Anwendung ist; siehe zur Diskussion Tilman Lücke 2003.

<sup>63</sup> Dieser Schritt war für die Diskursethik fundamental, hat doch insbesondere Habermas das der Diskursethik zugrundeliegende kommunikative Handeln wesentlich in der Auseinandersetzung und teils Abgrenzung zum strategischen Handeln herausgearbeitet. Vgl. Habermas 1984; auch Apel 1987a.

angewandter Ethik und politikwissenschaftlichen Grundproblemen nachzeichnet.<sup>64</sup> Indem Mayer aber in Bezug auf den ‚amerikanischen Alleingang‘ á la Robert Kagan<sup>65</sup> in der klassischen Weberinterpretation von Verantwortungsethik stecken bleibt, die schließlich das strategische Denken doch gegen das normative der Gesinnungsethiker ausspielt, verliert er das Moralische aus den Augen. Es gelingt ihm nicht, für die Forderung einer fortschreitenden internationalen Verrechtlichung eine schlüssige konzeptionell-theoretische Aufhebung anzubieten, die über ein „behutsames und sich mit realistischer Nüchternheit wappendes Vorgehen des *trial and error*“ noch einmal hinausgeht.<sup>66</sup> Was Mayer als Orientierungshilfe letztlich anbieten kann, ist allein die Webersche *Augenmaßphilosophie (phronesis)*, die Apel bereits 1988 als notwendig aber unzureichend zurückgewiesen hat und die Anlass war, einen differenzierteren Ansatz der Erfolgsverantwortung mit Hilfe des ‚Teils B‘ der Ethik auszuformulieren. Mit anderen Worten: Ohne eine Rückbindung strategischer Rationalität (der Starken, das heißt im gegebenen Fall der USA im Jahre 2002) an die Moral steht das Schlussplädoyer Mayers pro ‚gute Gründe‘ *theoretisch* auf schwachem Grund und macht es den ‚Realisten‘ leicht, es zu ignorieren, weil *gute Gründe* in der Logik strikt strategischer Rationalität nie das letzte Wort haben bzw. ‚gute Gründe‘ dann nur bedeuten, die eigene Position relativ zu den anderen zu stärken.<sup>67</sup>

Doch auch Apel weist Schwächen in seiner verantwortungsethischen Diskussion auf, da diese ein idealtypisches Konzept *lebensweltlicher Anwendbarkeit* verfolgt. Apel entwickelt nämlich seine Verantwortungsethik in gewisser Weise in Bezug auf *worst case scenarios*, was oftmals der Erprobung des eigenen verantwortungsethischen Ansatzes gilt und daher weit weniger Orientierung für reale Problembereiche anzubieten vermag, als es könnte. So ist es Apel zwar möglich zu beweisen, dass auch unter schwierigsten lebensweltlichen Bedingungen sein *philosophischer Ansatz* einer Verantwortungsethik standhält und den Einzelnen prinzipiell weder überfordert noch das Moralische aus den Augen verliert. Wie aber konkret das Bewahrungs- und das Emanzipationsprinzip umgesetzt werden sollen, bleibt unausgeleuchtet. Das allein wäre weitgehend unproblematisch, ist es doch Aufgabe konkreter Diskurse, diese Unbestimmtheit auszufüllen. In seiner Diskussion der Anwendungsproblematik kommt Apel aber nicht umhin, verschiedene empirische Bereiche –

---

<sup>64</sup> Siehe Peter Mayer 2004.

<sup>65</sup> Robert Kagan 2002.

<sup>66</sup> Mayer 2004, S. 237

<sup>67</sup> Auch hier sind die inhaltlichen Unterschiede der Positionen gering. Wie Apel will Mayer einen behutsamen und ‚realistischen‘ internationalen Verrechtlichungsprozess. Apels *philosophisches* Konzept mag ‚abgehoben‘ erscheinen. Durch seine begründungs- und anwendungsbezogene Ausdifferenzierung erfolgt der Übergang von Theorie zur Praxis jedoch nicht abrupt, und es wird vermieden, einerseits das Mögliche gegen das Wünschenswerte auszuspielen bzw. es andererseits allein durch moralische Appelle zu verteidigen.

eher illustrativ als konzeptionell – zur Verdeutlichung des eigenen Ansatzes anzusprechen. Dabei sitzt er beispielsweise oft einem verkürzten klassisch-realistischen Verständnis von Politik (und Wirtschaft) auf, womit er faktisch nahe legt, die Wirklichkeit sei die Welt der ‚Realisten‘ im Sinne politikwissenschaftlicher Theorien. Kognitive Positionen, zum Beispiel der Regimetheorie, stehen dem Apelschen Ansatz theoretisch zwar deutlich näher, werden von ihm aber mit Blick auf ihre lebensweltliche Anwendbarkeit meist als wenig überzeugend eingestuft.<sup>68</sup> Wie sich in Kapitel 3 und 4 jedoch zeigen wird, verbaut sich eine normativ begründete Institutionentheorie dadurch einen klareren Blick auf jene Bereiche der Politik, die schon heute in einer von Realisten nicht vollends erfassbaren Weise an der Verwirklichung zustimmungswürdiger Verhältnisse arbeiten. Internationale Umweltregime sind ein Beleg hierfür. Damit schöpft Apel nicht die praktische Relevanz der Diskursethik aus, die ihr innewohnt.

Umfassender noch als mit Bezug auf die Politik sind Apels Auseinandersetzungen mit der Wirtschaft (-sethik), die zumindest indirekt den vorliegenden Zusammenhang berühren.<sup>69</sup> Weil die beiden zentralen Vertreter der deutschen Debatte, Peter Ulrich und Karl Homann, ihre Wirtschaftsethik weit auslegen und, je verschieden, generell als Gesellschaftstheorie verstanden wissen wollen, bieten sie einen theoretischen Entwurf an, der über die Wirtschaft hinausreicht.<sup>70</sup> Auch für diese Autoren spielen *Institutionen* eine zentrale Rolle, bei Ulrich ausdifferenzierter, bei Homann ‚grundlegender‘, wobei Letztgenannter die Ethik in der Wirtschaft allein in die *Spielregeln* zu verbannen scheint.<sup>71</sup> Gleichzeitig war Homanns *institutionentheoretischer* Ansatz für Apel eine Herausforderung im Sinne der Erfolgsverantwortung für das Moralische, weil er die tragende Rolle von Institutionen herausarbeiten konnte, die erst einmal *institutionenethisch* transformiert werden musste.<sup>72</sup> In

---

<sup>68</sup> Siehe z. B. Apel 2001, dort bes. S. 87f; ders. 1992.

<sup>69</sup> Vgl. Apel 1988c, mit Bezug auf Ulrich 1987, Apel 1997; mit Bezug auf Karl Homann, Franz Blome-Drees 1992, sowie die daran anschließende Diskussion in Dietrich Böhler et al. 2000 und die zusammenfassenden Beiträge von Schmidt 2002a und 2004. Das erste Expose zur vorliegenden Arbeit war noch deutlich stärker an diese wirtschaftsethische sowie institutionentheoretische Diskussion angelehnt.

<sup>70</sup> Siehe dazu Ulrich 1997 und Karl Homann, Andreas Suchanek 2000, dort bes. Kap. 1.

<sup>71</sup> Siehe Ulrichs 8. bis 10. Kap. in ders. 1997. Da Ulrich jedoch nicht stringent philosophisch argumentiert und den ‚guten Willen‘ der Einzelnen gelegentlich überstrapaziert, wurde er von Apel teils zu Recht, teils zu Unrecht als idealistisch zurückgewiesen, und das interessanterweise, obwohl dessen Ansatz der Diskursethik Apels sehr nahe steht.

<sup>72</sup> Der Homannsche Ansatz kann sich nicht vom Ideologieverdacht befreien, einer wirtschaftsliberalen Grundordnung das Wort zu reden und seine Theorie entsprechend konzipiert zu haben. Gleiches gilt für die Arbeiten des Homann-Schülers Ingo Pies, z. B. Pies 1997; siehe dazu Schmidt 2004. So argumentieren Homann et al. in ihren Schriften zentral mit dem ‚Gefangenendilemma‘ und nutzen dieses janusköpfig um Kooperationsgewinne im liberalen Sinne zu beweisen oder an anderer Stelle im realistischen Sinne zu widerlegen. Auf diesen Zwiespalt in der Argumentation hat auch Apel 1997 hingewiesen. Des Weiteren argumentiert Homann vor allem in früheren Arbeiten mit Elinor Ostroms spieltheoretischen Ansätzen und übersieht dabei, dass ein Hauptanliegen des Ostromschen Gesamtwerkes gerade darin besteht, anders als Homann, die Pointe von Hardins *Tragedy of the Commons* (1968) zu widerlegen, nämlich dass die

diesen wirtschaftsethischen Auseinandersetzungen sind eine Reihe institutionentheoretischer Überlegungen angedacht, die sich im nächsten Kapitel im regimetheoretischen Grundlagenstreit zwischen den einzelnen Denkschulen (Rationalisten einerseits, Kognitivisten andererseits) wiederfinden lassen. Mit der Regimetheorie kann dann eine Antwort auf jene Frage gegeben werden, die nicht nur von Diskurs- oder auch von Wirtschaftsethikern zwar implizit vorausgesetzt, aber als Forschungsfrage nie ernsthaft gestellt worden ist und die als Hauptkenntnisinteresse zur vorliegenden Arbeit motiviert hat: *Wie entstehen globale (Umwelt-) Regime?* Damit setzt diese Arbeit dort an, hier konkret mit dem Fokus auf die Frage nach der *Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes*, wo die normativ-ethische Begründung einer Institutionentheorie endet.

## **2.4 Zusammenfassung**

Nach diesem Kapitel zur normativen Grundlage von Institutionen, zum Beispiel globaler Umweltregime, soll zusammengefasst werden, was damit erreicht worden ist. Es ist belegt worden, dass ein sinnvolles Konzept einer Ethik für die Zukunft zur Verfügung steht, das verbindlich begründen kann, warum an der Herstellung zustimmungswürdiger Verhältnisse mitzuarbeiten ist, und das auch über die räumlichen und zeitlichen Grenzen der eigenen unmittelbaren Einflussphäre hinaus (was mit Bezug auf die Regelungsmaterie globaler Umweltregime stets der Fall ist). In einem dreistufigen Verantwortungskonzept hat sich die Bedeutung von Institutionen bewiesen, die in modernen Gesellschaften wichtiger Bezugspunkt für die Übernahme von Mit-Verantwortung sind. Insbesondere in Bereichen unzureichender Institutionalisierung müssen die Ebenen individueller Verantwortung sowie die ‚der kritischen Öffentlichkeit‘ verstärkt greifen. Es wurde bereits angedeutet, dass dies auch auf die ungenügende Institutionalisierung im Rahmen globaler Wasserpolitik bis auf Weiteres zutrifft. Schließlich wurde dargelegt, dass eine vollständige Ethik ihre eigenen Anwendungsbedingungen mitreflektieren, für den Erfolg des Moralischen eintreten und hierfür auch Orientierungsleistung entfalten muss. Dabei ist es geboten, trotz strategischem Eintreten für das Moralische die Grenzen der Zustimmungswürdigkeit nicht zu übertreten. Insbesondere mit Blick auf den Anwendungsdiskurs sind Institutionen von zentraler Bedeutung, weil günstige institutionelle Rahmenbedingungen entscheidend für die

---

Allmendeproblematik durch Privatisierung des Gemeinschaftseigentums zu lösen sei; siehe dazu etwa die Arbeiten zusammengetragen in: Elinor Ostrom, Thomas Dietz, Nives Dolsak 2002 sowie Elinor Ostrom 1990 oder jetzt erneut Ostrom 2010.

Implementierung moralischer Forderungen sind, ungünstige hingegen moralisch problematische Ergebnisse hervorbringen, die beispielsweise zur Übernutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser führen. Insofern ist nicht mehr und nicht weniger geleistet worden, als einen kohärenten normativen Rahmen zur Erfassung und Orientierung für Probleme so komplex wie die globale Wasserkrise und ihre möglichen Bearbeitungsformen einzuführen. Dabei schwankten die Ausführungen zur Diskursethik zwischen dem Nachzeichnen moderner, das heißt oft wenig intuitiver, philosophischer Argumentationsfiguren und lebensweltlicher Relevanz hin und her.

Es ist hingegen *keine* eingehende Diskussion ethischer Ansätze geführt worden, denn die Diskursethik Apelscher Prägung wurde vielmehr als plausibler Ansatz gesetzt, ohne dass sie kritisch in Auseinandersetzung mit anderen Ethikpositionen erschlossen worden ist. Es ist ebenfalls darauf verzichtet worden, eine speziell auf Wasser zugeschnittene Ethik einzuführen, sondern es wurde ein *konzeptionell-normativer Rahmen für jeden möglichen Anwendungsbereich* globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik vorgestellt. Dieser Rahmen ist die Voraussetzung bzw. ein philosophisches Fundament für jene, die im praktischen Diskurs eine mögliche Wasser-Ethik konkretisieren.<sup>73</sup> Wie keine andere Ethik schält die Apelsche Diskursethik stringent die Bedeutung institutioneller Arrangements zur Verwirklichung des Moralischen heraus, und die Folgefrage der Institutionenbildung ergibt sich ‚aus einem Guss‘. Diese verbindet das normativ-ethische Kapitel 2 dieser Arbeit mit dem nun folgenden Kapitel 3 zur Erschließung einer integrativen Theorie der Institutionen- bzw. Regimebildung.

---

<sup>73</sup> Siehe dazu etwa die *Water and Ethics Series* von UNESCO IHP 2004. Alle Beiträge in dieser Serie setzen das in diesem Kapitel ausgeführte *philosophische* Fundament stillschweigend voraus, steigen gleich in die konkrete Diskussion um einzelne Sachfragen wie Gender, Gesundheit oder Landwirtschaft ein und geben dieser, eine ‚ethische Note‘. Das trifft auch auf den Beitrag von Bernard Barraqué 2004 zu, der 11. Beitrag in dieser UNESCO Serie, zum Thema der ‚institutionellen Dimensionen‘. Ähnlich ist Maude Barlow und Tony Clarkes bekanntes *Blaues Gold* (2003) normativ und bisweilen offen moralisierend und das später eingehender diskutierte *Governing Water* von Conca (2006) kann in weiten Teilen leicht normativ interpretiert werden. Am weitesten nähert sich Paul Wapner im Kontext der internationalen Diskussion zur globalen Umweltpolitik dem hier eingeführten philosophischen Gedankengang an; Wapner 2005 und 2008. Siehe auch allgemein zur Umweltethik die frühe Schrift von Vittorio Hösle 1991 und als Vermittlung von Diskursethik und Fragen des globalen Wandels Konrad Ott 2003 und ders. 2004. Schließlich sei der von Malin Falkenmark geprägte Begriff ‚Hydro-Solidarity‘ genannt, der jedoch eher Schlagwort als Konzept ist, gleichzeitig aber relativ gut mit dem hier wiedergegebenen verantwortungsethischen Ansatz harmoniert; dazu etwa Falkenmark, Folke 2002.

### Kapitel 3. Regimetheoretische Erklärungsansätze der Institutionenbildung

Durch die Verschränkung mit den vorangegangenen normativ-ethischen Überlegungen wird der Regimetheorie eine normative Begründung gegeben, über die sie in ihrer meist positivistischen Tradition allein nicht verfügt bzw. die in der bisherigen Diskussion kaum Beachtung gefunden hat, auch wenn die regimekonstitutiven Prinzipien und Normen in der Regel explizit normativen Gehalt besitzen.<sup>74</sup> Die (Folge-) Frage, wie wünschenswerte Institutionen oder auch Regime entstehen bzw. geschaffen werden können, wird in diesem zentralen theoretischen Kapitel aufgegriffen. Ziel ist es hier konkret, einen hinreichend komplexen theoretischen Rahmen zu entwerfen, der den Institutionenbildungsprozess globaler Wasserpolitik als Existenz und Dynamik eines sich herausbildenden globalen Wasserregimes zu erfassen imstande ist. Um den Gang der Argumentation nicht übermäßig zu erschweren, wird an einzelnen Stellen die Einführung wichtiger regimetheoretischer Fragestellungen im Vorgriff auf globale Wasserpolitik oder auch das globale Wasserregime geschehen, auch wenn dies empirisch erst im nächsten Kapitel ausgeführt wird.

Die ersten beiden der vier Unterkapitel sind 3.1 einführende definitorisch-analytische Überlegungen sowie 3.2 die Rekonstruktion der Diskussion zur Regimebildung, insbesondere anhand verschiedener Hypothesen zur Regimebildung aus der Literatur. Diese beiden rekonstruktiv gehaltenen Unterkapitel werden sodann 3.3 durch meta-theoretische Überlegungen ergänzt, die im Hinblick auf eine integrative Theorie der Regimebildung die Theoriedebatte weiter entwickeln.<sup>75</sup> Abschließend wird in 3.4 diese Position einer integrativen

---

<sup>74</sup> Vgl. dazu etwa Oran R. Young 1989a, S. 14f. In der vorliegenden Arbeit wird, wie erwähnt, in definitorischen und weiteren zentralen Fragen verstärkt auf die Arbeiten Youngs zurückgegriffen, weil er sowohl ein zentraler, wahrscheinlich *der* zentrale Vertreter der Umweltregimeforschung ist und weil er als langjähriger Vorsitzender (Chair) die globale Forschungsgruppe zu Fragen der „Institutional Dimensions of Global Environmental Change“ (IDGEC) maßgeblich geprägt hat, deren kollektiv-interdisziplinäres Forschungsteam repräsentativ für den aktuellen Stand der Forschung in diesem Bereich ist. Vgl. den IDGEC Forschungsplan: Young et al 1999/2005 und das ‚Synthese Buch‘ des Projekts, das die Forschungsergebnisse zusammenfasst: Oran Young, Leslie King, Heike Schroeder 2008. Hierbei handelt es sich um ein Projekt des International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), ein sozialwissenschaftlich orientiertes interdisziplinäres Forschungsnetzwerk zu Fragen des globalen Umweltwandels, für das Young von 2006 bis 2010 den Vorsitz inne hatte und dessen internationalem Sekretariat auch der Verfasser dieser Arbeit im selben Zeitraum angehörte. Aufbauend auf den Ergebnissen IDGECs ist seit 2008 das ‚Earth System Governance‘ Projekt (ESG) aktiv, auf das ebenfalls Bezug genommen wird; siehe Frank Biermann 2008 und ders. et al. 2008.

<sup>75</sup> Vgl. dazu die erwähnten, vielversprechenden aber nicht ausgeführten Ansätze Rittberger, Mayer, Hasenclever 2000, in Ansätzen bereits dies. 1997, besonders Kap. 2; siehe auch Young 1999a, Kap. 8, und ders. 2002, Kap. 2.

Theorie der Regimebildung, von welcher eine Antwort auf die zentrale Forschungsfrage wie oben eingeführt erwartet wird, an der Arbeit Ken Concas erprobt, weil Conca auch zu den institutionellen Dimensionen globaler Wasserpolitik arbeitet, dem regimetheoretischen Ansatz dabei aber kritisch gegenüber steht.

Den Fokus auf Fragen der *Regimebildung* zu legen entspricht dem gegenwärtigen Stand globaler Wasserpolitik, weil es bis auf Weiteres nicht gewiss ist, ob bestehende Prinzipien, Normen, Regeln, Prozesse und Programme bereits als ein *Wasserregime* verstanden werden können. Weitreichende Erörterungen zum Thema der (Wasser-) *Regimeeffektivität* kämen zu diesem Zeitpunkt verfrüht. Das stellt diese Arbeit jedoch vor eine besondere Herausforderung, denn während innerhalb der regimetheoretischen Diskussion anfangs die Entstehung von Regimen im Mittelpunkt der Untersuchungen stand, hat sich die Forschung seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt dem Thema institutioneller Effektivität zugewandt – beispielsweise im Schlepptau der zähen Entwicklung des Klimaregimes.<sup>76</sup> Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb verstärkt auf Literatur der 1990er Jahre. Weite Teile der jüngeren regimetheoretischen Literatur sind für die hier interessierenden Fragen von untergeordneter Bedeutung, weil in ihnen Fragen der Regimeformation *de facto* in den Hintergrund gedrängt worden sind. Darauf wird nur Bezug genommen, sofern jene explizit einen Beitrag zur Regimebildung darstellen.<sup>77</sup>

## **3.1 Grundsätzliches, definatorische Klärungen und weitere analytische Differenzierungen**

### **3.1.1 Theoriegeschichtliche Wurzeln der Regimetheorie**

Die Regimetheorie stammt in ihrem Kern von einer umfassenderen theoretischen Strömung innerhalb der Sozialwissenschaften, die als *New Institutionalism* bezeichnet wird und neben

---

<sup>76</sup> So schreibt Young: „The center of gravity of regime theory has shifted from the study of regime formation as such to an effort to explain why some regimes are more successful than others in coping with the problems that lead to their establishment“, 1999a, S. 196.

<sup>77</sup> Eine Art ‚Startschuss‘ zur Erforschung der Regimeeffektivität gaben Haas, Keohane, Levy 1993. Vgl. als ‚Zwischenberichte‘ zu Fragen der Effektivität das primär quantitativ orientierte Projekt in Edward L. Miles et al. 2002; und stärker qualitativ ausgerichtet Young 1999b. Auch das erwähnte IDGEC Projekt, dessen aktive Phase zwischen 1999 und 2006 war, widmete sich deutlich stärker Fragen der Regimeeffektivität als der Erforschung der Entstehung von Regimen. Siehe dazu Mitchell 2008. Siehe auch Detlef Sprinz 2007 sowie den zu diesen Fragen relativ frühen *review*-Artikel von Michael Zürn 1998b.



der politikwissenschaftlichen Regimetheorie vor allem durch die so genannte ‚Neue Institutionenökonomik‘ innerhalb der Wirtschaftswissenschaften Bekanntheit und Bedeutung erreichte.<sup>78</sup> Mit diesen ‚Wurzeln‘ legt die Regimetheorie *de facto* einen guten Teil ihrer Untersuchungsmethoden, aber auch –gegenstände, fest und so ist es beispielsweise wenig verwunderlich, dass viele Regimetheoretiker mit *rational choice* Ansätzen arbeiten und die Spieltheorie eine prominente Stellung einnimmt bzw. lange einnahm.<sup>79</sup> Das führte dazu, dass die *mainstream* Regimetheorie, mehr oder weniger intendiert, manche Problemkonfigurationen messerscharf, andere nur bedingt zu erfassen vermag und dieser rationalistische Fokus der (frühen) Regimetheorie erklärt, weshalb kognitivistische Ansätze erst nach und nach ins Zentrum der regimetheoretischen Analyse gerückt werden konnten.

In dieser Forschungstradition werden die Ergebnisse kollektiv handelnder Akteure primär auf die den einzelnen Handlungen ‚zwischen geschalteten‘ und theoretisch sehr breit gefassten Institutionen zurückgeführt und Institutionen somit zur wesentlichen Quelle von Problemen, aber auch von Lösungsansätzen erhoben. Erwähnenswert und bisweilen paradox ist, dass Institutionen erst in den 1970er Jahre zum *mainstream* der Analyse in den Sozialwissenschaften aufsteigen konnten, wobei dieser Perspektivenwechsel Institutionen auf die Summe individueller Handlungen – und nicht viel mehr – ‚eindampfte‘. Paradox ist es, weil dann einerseits in Situationen kollektiven Handelns individuelle Entscheidungen oder Initiativen tendenziell bedeutungslos werden, da die Ergebnisse des Handelns den institutionellen Wirkungszusammenhängen zugeschrieben werden. In diesem Fall fungieren Institutionen *de facto* als unabhängige Variable. Gleichzeitig werden Institutionen, bisweilen, jedoch ausschließlich aus individuellen Interessen bzw. Handlungen abgeleitet und verschwinden als ‚Entitäten‘ von der Forschungsagenda (oder werden als abhängige Variable in der Theoriebildung geführt). Die erste Konsequenz ist eine mögliche theoretische

---

<sup>78</sup> Klassiker sind beispielsweise Mancur Olson 1965; Garrett Hardin 1968; Thomas Schelling 1978; Robert Keohane 1984; 1989 und 1993. Vgl. Richter, Furubotn 1996, die auch versuchen, die Verbindung der Neuen Institutionenökonomik zur Regimetheorie aufzugreifen und sich stark an Robert Axelrod, beispielsweise ders. 1984, anlehnen; siehe hierzu auch Eric Neumayer 2001. Bekannt geworden ist diese Forschung des Weiteren durch Elinor Ostrom, vgl. etwa Ostrom 1990, dies. et al. 1999, sowie Ostrom, Dietz, Dolsak 2002. Siehe als genuin umweltregimetheoretischen Strang schließlich Young 1989a, 1999a und 2008a, der die explizite Ausrichtung der Regimetheorie am *New Institutionalism* hervorhebt, um die Regimetheorie auf der theoretischen Konsistenz bzw. analytischen Schärfe desselben aufbauen zu können. Vgl. schließlich zur umfassenden Verortung der Regimetheorie innerhalb der institutionentheoretischen Forschungslandschaft die Beiträge in den beiden von Young herausgegebenen Sammelbänden (1996) sowie insbesondere die Einleitung im ersten Band. Erwähnenswert ist Folgendes: Da sich im Verlauf der regimetheoretische Ansatz weiter ausdifferenzieren hat und mit konstruktivistischen Ansätzen Beiträge etablieren konnten, die nicht dem *New Institutionalism* zugeordnet werden können, müsste eigentlich von Theorien der Regime (-bildung) gesprochen werden. Darauf wird in dieser Arbeit jedoch verzichtet, auch in Vorbereitung auf die hier vorgeschlagene integrative Theorie der Regimebildung. Meine eigenen Überlegungen zum *New Institutionalism* gehen des Weiteren auf zahlreiche Diskussionen am Lehrstuhl Professor Nitschs am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin zurück. Besonderen Dank für Hinweise und Anregungen schulde ich Manfred Nitsch und Jes Weigelt.

<sup>79</sup> Vgl. dazu die Diskussionen in Michael Zürn 1992, oder auch Detlef Sprinz 2003 und Arild Underdal 1992.

Überdehnung des Ansatzes, oft auch *mainstreaming* (im theoretischen Sinne) genannt, die zweite kollidiert mit unseren lebensweltlichen Erfahrungen, die Institutionen ein gewisses ‚Eigenleben‘ zugestehen, anders gesagt, die Institutionen globaler Umweltpolitik wie beispielsweise die großen UN Umweltkonventionen (z. B. für die Bereiche Klima, Biodiversität und Desertifikation) nicht *vollständig* auf das individuelle Vorteilsstreben angeschlossener Akteure zurückführen.<sup>80</sup>

Nach der neoklassischen Neuausrichtung institutionalistischer Forschung musste daher alles, soll das Theoriegebäude konsistent bleiben, in seinem Nukleus auf individuelles Handeln zurückgeführt werden – auch wenn daraufhin Theorie und Wirklichkeit gelegentlich seltsam auseinander klafften. Dennoch konnte sich der *New Institutionalism* weitgehend in der Forschungslandschaft durchsetzen und drängte frühere, soziologisch breiter ansetzende Arbeiten des ‚Institutionalism‘, beispielsweise eines Thorstein Veblen, zurück, in denen das Individuum-Institutionen-Verhältnis noch ein explizit wechselseitiges war.<sup>81</sup> Viel spricht dafür, dass die Vertreter des *New Institutionalism* deshalb so wirkungsmächtig werden konnten, weil sie so genannte ‚sparsame Modelle‘ (*parsimonious*) verwenden, die im methodologischen Individualismus gegründet sind – der seinerseits hervorragend mit dem liberalen *Weltbild* harmoniert –, und darüber hinaus der vorherrschenden positivistischen Forschungslogik folgen.<sup>82</sup> Nichtsdestotrotz, die liberal-rationalistische Spielart institutionalistischer Forschung hat im Deutungsstreit nicht gänzlich den Sieg davongetragen und die Auseinandersetzung zwischen rationalistischen Vertretern auf der einen Seite und soziologisch und kognitivistisch, oft auch konstruktivistisch operierenden auf der anderen Seite ist nicht entschieden, auch nicht in der Regimetheorie.<sup>83</sup>

Auch wenn die Institutionenanalyse vorerst auf *innerstaatliche* Wirkungszusammenhänge bezogen wurde – zum Beispiel zur Analyse bestehender Verfügungsrechtsstrukturen –,

---

<sup>80</sup> Dieses ‚Eigenleben‘ von Institutionen bzw. Systemen wird auf der anderen Seite des Theorienkontinuums von Niklas Luhmann ‚ins Reine‘ überdreht, der auf seine Weise jegliches individuelles Handeln zugunsten gesellschaftlicher Sub-Systeme verdampfen lässt; vgl. hierzu ‚klassisch‘ Luhmann 1982. Hierzu sei auch auf Homann et al. verwiesen, die ebenfalls in diesem Paradox stecken. Während Homann, Blome-Drees 1992 ihre Argumentationsfigur noch an Luhmann anlehnen, um gegen die Eignung bzw. Sinnhaftigkeit individuellen moralischen Handelns in der Marktwirtschaft, das heißt unter Bedingungen kollektiven Handelns, zu argumentieren, müssen Homann, Suchanek 2000 das Luhmannsche System komplett fallen lassen, weil sie mit ihrer Ökonomik Institutionen für den Umbau zu einer marktkonformen Gesellschaft *gezielt benutzen* wollen.

<sup>81</sup> Vgl. dazu etwa Veblen 1890.

<sup>82</sup> Vgl. zur Institutionenökonomik, alt wie neu, Malcolm Rutherford 1994. Siehe auch Nitsch 2002b, wo sowohl auf die theoriegeschichtlichen Wurzeln dieser Forschungsrichtung eingegangen als auch der Übergang von der ‚Alten‘ zur ‚Neuen Institutionenökonomik‘ vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen der 1960er Jahre diskutiert wird; dies scheint einige paradox wirkende Ausprägungen besser zu erklären als mancher Disput.

<sup>83</sup> Vgl. als elaborierte ‚Parteinahme‘ für den (*old*) *Institutionalism* Daniel Bromley 2009 und als konstruktivistische Kritik rationalistischer Regimetheorie Conca 2006, dort besonders Kap. 1 und 2; siehe auch Alexander Wendt 1992; auf alle wird zurückzukommen sein.

konnten sich institutionenbezogene Forschungsansätze auch in der Disziplin der Internationalen Beziehungen etablieren. Waren es anfangs primär sicherheits- und wirtschaftspolitische Fragestellungen, die in der Regimetheorie dominierten, kamen recht bald schon weitere Politikfelder wie beispielsweise die Umweltpolitik hinzu. Diese Entwicklung war nicht selbstverständlich, weil, wie erwähnt, das theoretische Rückgrat dieser Forschungstradition mikro-behavioristischer Natur ist, das nicht unmittelbar globale Problemzusammenhänge trägt. Des Weiteren, und das stellte wohl die größere Herausforderung dar, musste sich diese neue Forschungstradition erst einmal in einer bis dahin *realistischen*, das heißt auf die Kernvariable ‚Macht‘ bezogenen Theorienlandschaft durchsetzen und gegen eine Reihe von Kritiken verteidigen.<sup>84</sup> Dass Institutionen allein „Epiphänomene“ der ihnen zugrunde liegenden Machtstrukturen seien, so dass sich diese mit dem Verschwinden der sie konstituierenden Machtstrukturen gleich mit auflösten – so eine vorgetragenen Kritik –, wird in dieser Radikalität heute kaum mehr ernsthaft vertreten.<sup>85</sup> Auch muss internationale Kooperation nicht als ‚Nullsummenspiel‘ konzeptualisiert werden, wo auf der ‚anarchischen‘ Bühne der Weltpolitik Verteilungskonflikte im Vordergrund stehen, die nur in Ansätzen von internationalen Regimen konstruktiv bearbeitet werden können.<sup>86</sup> Wie aber ist Ordnung ins zwischenstaatliche ‚Chaos‘ zu bringen?

Zumindest die Antwort der Vertreter der (neo-) *liberalen Schule* der Regimetheorie lautet: Für Regimemitglieder ist es lohnend, sich restriktiven Regimebedingungen zu unterwerfen, weil langfristig zu erwartende Gewinne kurzfristige Einbußen kompensieren.

---

<sup>84</sup> Insbesondere in der Theorie der Internationalen Beziehungen ist die Trennung in macht-, interessen- und wissensbezogene respektive realistische, liberale und konstruktive Theorien dominant und Grundlage für deren ‚Schulstreit‘.

<sup>85</sup> So bilanziert Zürn 1998a, S. 177. Diese Aussage, der der Verfasser der vorliegenden Arbeit zustimmt, muss sich heute wohl an den (wahrgenommenen) Folgen von UNFCCC COP 15, Kopenhagen 2009, erneut bewähren. Ganz spurlos scheint dieses Ereignis nicht an der Theoriebildung vorüber zu gehen, wenn beispielsweise (selbst) Keohane und Victor schreiben: „World politics is so fragmented and heterogeneous that there is little reason to expect the reflection of world politics in climate change regimes to be more coherent.“ Keohane, Victor 2010, S. 14. Siehe dazu auch den prominent gewordenen Aufsatz von Susan Strange 1983, die nicht nur auf einen Teil der späteren Governance-Kritik am Regimeansatz vorgreift, indem sie beispielsweise den exklusiven Fokus auf staatenzentrierte Regime kritisiert, sondern sich auch mit ihrer Kritik wieder in den Vordergrund schiebt, insoweit sich zumindest der kooperationsfreudige liberale Arm der Regimetheorie abermals des Vorwurfs erwehren muss, nur eine ‚Modeerscheinung‘ bzw. eine Epiphänomen zu sein (bis die Türen sich schließen und die ‚Großen der Welt‘ die Geschehnisse des Klimaregimes im Alleingang zu bestimmen versuchen; wie wir wissen, erfolglos versuchten). Siehe als drei weitere kritische Papiere zur ‚Selbstfindung‘ der Klimawissenschaft nach Kopenhagen sowie der 2010er IPCC-Debatte: Mike Hulme 2010 und Frans Berkhout 2010b sowie Hans von Storch, Dennis Bray 2010.

<sup>86</sup> Vgl. als (neo-) realistische Kritik am Regimeansatz Kenneth Waltz 1979 oder auch John Mearsheimer 1994-1995. Auch die regimetheoretischen Arbeiten Stephen Krasners beschäftigten sich lange mit der Rolle von Hegemonialmächten im Rahmen der Regimebildung; siehe Krasner 1983b und ders. 2005. Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt werden konnte, setzen philosophische Ethiker interessanterweise oft dieses quasi idealtypisch verkürzte Verständnis von Politik voraus, wenn sie nach den Anwendungsbedingungen moralischer Forderungen ‚unter realpolitischen Bedingungen‘ fragen – und verfehlen damit zu einem guten Teil den Erkenntnisgegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. So etwa Apel 2001, schlimmer Homann, Suchanek 2000.

Darüber hinaus produzier(t)en Vertreter der liberalen Regimetheorie eine Fülle raffinierter Argumente, weshalb sich Regime-Mitglieder im Rahmen ihres Engagements innerhalb eines Regimes nicht primär an relativem, sondern absolutem Nutzen orientieren (sollten).<sup>87</sup> Damit trauen liberale Denker sowohl mit Blick auf die Regimebildung als auch Regeleinhaltung den jeweiligen Regimemitgliedern mehr zu als ihre realistischen Gegenüber, weil Regime, sind die richtigen Anreize erst installiert, gleichsam *selbstdurchsetzend* seien; so zumindest in der liberalen Theorie.

Um diese Neubewertung argumentativer Schlagkraft – weg von realistischen und hin zu liberalen Positionen – besser zu verstehen, lohnt es, einen Blick aus den Akademien hinaus zu werfen. Die rasant wachsenden Interdependenzen zwischen den Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg sowie ein relativer Machtverlust der Vereinigten Staaten in den 1970er Jahren (gepaart mit gravierenden innenpolitischen Umwälzungen in dieser Zeit), der die USA zunehmend hinderte, die Rolle des Regime schaffenden ‚Hegemons‘ auszufüllen, waren der geschichtliche Hintergrund, der sich zweifelsohne auch in der Theoriebildung niederschlug.<sup>88</sup> Befördert wurde diese Tendenz durch weitere neo-liberale Strömungen in Politik und Gesellschaft, die die Beziehung zwischen Individuum und Gesellschaft oder auch zwischen Freiheit und Gleichheit neu definierten und ausgezeichnet mit dem *neoklassischen turn* der Institutionenanalyse harmonierten. Dem wurde mit John Rawls’ ‚Theorie der Gerechtigkeit‘ von 1971 ein frühes intellektuelles Denkmal gesetzt.<sup>89</sup> In der Reagan-Ära und in jüngerer Zeit, vor allem während der zweiten Bush-Administration insbesondere nach dem 11. September 2001 und womöglich auch, wie angedeutet, nach Kopenhagen, gewannen machtbezogene Strömungen wieder an

---

<sup>87</sup> Vgl. dazu Keohane 1984, der seinerzeit im klassisch neo-liberalen Sinne Regime auf deren Funktionen der Transaktionskostensenkung, Informationsgenerierung und Verhaltensstabilisierung festlegte; vgl. dazu auch Robert Axelrod 1984. Aber auch Young reagiert, bisweilen, auf den Ansatz von Rittberger et al., die unter anderem Konflikte in den Mittelpunkt ihrer Studien rücken, so, dass er kurzerhand schwerer zu lösende Konflikte über relativ bewertete Güter in Konflikte über absolut bewertete Güter *umdeutet* und der liberalen Theorieströmung der realistischen kurzerhand Vorrang gewährt. Der *springende Punkt* aber ist – und dieser trifft allgemein auf jegliche Schulen-Streitigkeiten zu –, dass Youngs Argumentationslogik allein für diejenigen überzeugend ist, die selbst mit liberalen Prämissen operieren. Für ‚Realisten‘ erschließen sich solche Argumente hingegen nicht; siehe dazu etwa Young 1999a, S. 56f.

<sup>88</sup> So etwa Keohane 1984; auch Sprinz 2003; Efinger et al. 1990; vgl. dazu auch allgemein Marianne Beisheim et al. 1998, dort insbesondere die Einleitung.

<sup>89</sup> In diesen Zusammenhang ist vor allem auf das Rawlssche ‚Unterschiedsprinzip‘ zu verweisen (eigeninteressierte Individuen können einer Ungleichverteilung an Gütern dann zustimmen, wenn sie aus dieser selbst einen Nutzen ziehen, einen *absoluten* Nutzen, muss man jedoch hinzufügen), das eine lebhaft, weit über Rawls’ Theorie hinausreichende Debatte ausgelöst hat und entweder stark kritisiert oder vehement verteidigt worden ist; siehe John Rawls 1975.

Bedeutung und setz(t)en liberale Weltanschauungen – und mittelbar die sie begründenden Theorien – erneut unter Druck.<sup>90</sup>

### 3.1.2 Regimetheorie im Zeitalter von Global Governance

Im Verlauf der regimetheoretischen Forschung konnte neben der anfänglichen Fokussierung auf innerstaatliche Problemzusammenhänge eine weitere Einschränkung nicht aufrechterhalten werden, die historisch gesehen in die frühen 1980er Jahre zurückreicht. Lange Zeit konzentrierte man sich innerhalb der Regimetheorie und der Theorie der Internationalen Beziehungen auf *staatliche* Akteure. Folglich waren Nationalstaaten die einzigen (relevanten) Akteure im Rahmen von Theorie und Praxis internationaler Regime. Auch wenn der Nationalstaat weiterhin die zentrale Rolle einnehmen wird,<sup>91</sup> öffnete sich die Regimetheorie seit den 1990er Jahren zunehmend der Erforschung neuer Akteure, und es wird diesbezüglich auch von einem Übergang des Forschungsinteresses von *International Environmental Regimes* zu *Global Environmental Governance* gesprochen.<sup>92</sup> Es wird sich im Verlauf dieser Arbeit zeigen, dass dies in der Tat auch ein notwendiger Schritt zum korrekten Erfassen der Phänomene globaler Wasserpolitik ist. Die nicht zuletzt durch den Zusammenbruch der Ost-West-Konfrontation forcierten Entwicklungen veränderten die Theorielandschaft stark und werden seither parallel zum Prozess der Globalisierung unter dem Begriff ‚Global Governance‘ diskutiert.<sup>93</sup> Auch durch die UN-Kommission zu Global Governance und deren Schlussbericht „Our Common Neighbourhood“ erlangte das Konzept

---

<sup>90</sup> Siehe etwa zur Krise des Multilateralismus zur Zeit des Johannesburg-Gipfels von 2002 Dirk Messner, Jeanette Schade, Christoph Weller 2003 oder Heribert Dieter 2003.

<sup>91</sup> Vgl. dazu etwa das klare Plädoyer Martin Jänickes 2003. Innerhalb der Regimetheorie ist die Konzentration auf zwischenstaatliche Regime vor allem in den beiden frühen Sammelbänden von Krasner 1983a und Rittberger 1993 dokumentiert und teils auch kritisiert worden.

<sup>92</sup> Während das IDGEC Projekt zum Beispiel im Übergang zwischen beiden Forschungsfokussen stand, ist das erwähnte Earth System Governance Projekt ganz im Rahmen ‚Global Environmental Governance‘ verortet.

<sup>93</sup> Die Engführung der Regimetheorie auf zwischenstaatliche Regime zu überwinden versucht bereits Young 1994, 1997 und 1999a, dort bes. Kap. 1. Vgl. zu diesem Thema des Weiteren Thomas Princen, Matthias 1994; Paul Wapner 1996 und 1997; Wolfgang Reinicke 1998; Zürn 1998a; Beisheim et al. 1998; Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf 2002; Dirk Messner, Franz Nuscheler 2003; auch Conca 2006; Thomas Risse, Ursula Lehmkuhl 2006; Michele Betstill und Elisabeth Corell 2007; Biermann et al. 2008. Jörg Mayer-Ries differenzierte bereits 1999 in eine ‚klassische‘ und ‚jüngere‘ Regimeanalyse und die daran anknüpfende Unterscheidung in ‚internationale‘ und ‚transnationale‘ Regime. Mayer-Ries beispielsweise versucht die Konzentration auf staatliche Akteure aufzuheben, um seinen Untersuchungsgegenstand – „das Klima-Bündnis europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens“ – mit den Mitteln der Regimetheorie zu erfassen. Schließlich seien Klaus Dingwerth und Philipp Pattberg 2007 genannt, die Wirkungen transnationaler Umweltregime (im Unterschied zu internationalen) untersuchen. Dabei heben sie zwar per Definition den Fokus auf Nationalstaaten auf, machen aber auch deutlich, dass transnationale Regime internationalen Regimen gleichen, „mit dem entscheidenden Unterschied, dass es nicht Staaten, sondern nicht-staatliche Akteure sind, welche die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren und die mit ihnen verbundenen Verhaltenserwartungen generieren“, siehe a.a.O., S. 133.

und der Begriff große Popularität und band fortan das Interesse der Forschung.<sup>94</sup> Und auch wenn Global Governance seither ganz unterschiedlich verstanden und ausgelegt worden ist, geben die von der UN-Kommission bereits 1995 getroffenen Aussagen gut dessen grundlegenden Charakter wieder:

*Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik [bzw. Governance, F.S.] bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch NGOs, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt mit einbezogen werden. [...] Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muss daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen [...] und auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlicher Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.*<sup>95</sup>

Internationale (Umwelt-) Regime sind selbst Erscheinungsformen von Global Governance, weil sie Kooperationsformen konstituieren, die auf einem zumindest partiell veränderten staatlichen Souveränitätsverständnis aufbauen und beispielsweise vielerorts ein gemeinsames Interesse bzw. eine gemeinsam geteilte Vision der Akteure zur normativen Grundlage haben. Regime verdichten die internationale Zusammenarbeit, oft auch mit verbindlichem Charakter, in anderen Fällen freiwillig bzw. selbstverpflichtend. Auch wenn Regime oft zwischenstaatliche Vereinbarungen sind und weitgehend von internationalen Organisationen, allen voran den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, implementiert werden, bauen sie zunehmend auf einem komplexen Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf, ein Zusammenwirken, das sich von der globalen bis zur lokalen Ebene erstreckt – alles Merkmale von Global Governance.<sup>96</sup> Andreas Rechkemmer beispielsweise bezeichnet die Konferenz von Rio zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992, in deren Umfeld wichtige internationale Regime verabschiedet wurden, als „locus classicus“ für neue Politikkonzepte und er erfasst als zentrales Phänomen der Rio-Konferenz „*the construction of collective regulatory regimes supreme to the national policy-making level*“.<sup>97</sup> Mit einem solchen, auch regimetheoretisch geprägten Politikverständnis gerate letztlich das klassische

---

<sup>94</sup> Vgl. dazu den von der Stiftung Entwicklung und Frieden herausgegebenen Kommissionsbericht SEF 1995; des Weiteren den bahnbrechenden Sammelband von Rosenau und Czempiel (1992), dessen Titel zum geflügelten Begriff werden sollte: *Governance without Government*. Siehe dazu auch Czempiel 2002 sowie Rosenau 2003; zur Anwendung auf den Bereich der Wasserpolitik Claudia Pahl-Wostl 2008 oder Pahl-Wostl, Gupta, Petry 2008.

<sup>95</sup> SEF 1995, S. 4. Es muss sich noch zeigen, ob die Governance-Stimmenvielfalt auf einem vergleichbar stringenten Ansatz wie dem *New Institutionalism* im Rahmen der Regimetheorie gegründet werden kann oder ob der Verweis auf das komplexe Gefüge in der ‚postnationalen Konstellation‘ theoretisch das letzte Wort bleiben muss.

<sup>96</sup> Siehe dazu erneut Young 2008a. Auch Zürn, ein führender Vertreter der Regimetheorie, hat frühzeitig und konsequent Global Governance in den Mittelpunkt der eigenen Arbeiten gerückt; vgl. Zürn 1998a und Bernhard Zangl, Michael Zürn 2004.

<sup>97</sup> Andreas Rechkemmer 2004, S. 59.

staatliche Souveränitätsprinzip – „Schlussstein“ des so genannten „westfälischen Systems“<sup>98</sup> – unter Druck und bekomme mit multilateralen Übereinkommen (Regime) oder neuen Akteuren (wie NGOs oder Wissenschaftlernetzwerken) weitere, tragende Elemente im breiter gespannten Governance-Gewölbe zur Seite gestellt.

Regime dienen als spezialisierte Arrangements der institutionellen Lösung konkreter Aufgabenbereiche, zum Beispiel der globalen Wasserproblematik, und sind in eine übergreifende internationale Ordnung eingebunden, die im hier interessierenden Bereich in Anlehnung an Udo E. Simonis auch „Weltumweltpolitik“ genannt werden kann.<sup>99</sup> Wie kaum ein anderes Feld wurde globale Umweltpolitik zum regimetheoretischen Untersuchungsgegenstand, weil seit der ersten globalen Umweltkonferenz von Stockholm im Jahre 1972 eine Fülle verschiedener Regime entstanden ist, die seither als empirisches Material die regimetheoretische Forschung bereichert und zugleich von der Regimetheorie wissenschaftliche Orientierungen erhalten haben.<sup>100</sup>

### 3.1.3 Der Regimebegriff

Um genauer in die regimetheoretische Forschung einsteigen zu können, wird jetzt der *Regimebegriff* eingeführt und kurz diskutiert. In diesem Zusammenhang werden *Institutionen* als übergeordneter Untersuchungsgegenstand von Young wie folgt definiert:

*Institutions are sets of rules, decision making procedures, and programs that give rise to recognized practices, assign roles to the participants in these practices, and govern the interactions among occupants of specific roles.*<sup>101</sup>

Regime sind eine spezielle Form von Institutionen, wie folgendes Zitat deutlich werden lässt:

*Regimes are social institutions governing the actions of those involved in specifiable activities or sets of activities.*<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Vgl. a.a.O., besonders Kap. 1 und 2, in welchen ‚Postmodern Global Governance‘ in Abgrenzung zum ‚modernen‘, staatenzentrierten Politikverständnis diskutiert wird.

<sup>99</sup> Udo E. Simonis 1996 und 2001. Siehe dazu auch Zürn 1998a, S. 177-199.

<sup>100</sup> Vgl. Helmut Breitmeier, Oran R. Young, Michael Zürn 2006 und 2007, die ein auf über zehn Jahre angelegtes Projekt zur Erstellung einer ‚Regime-Datenbank‘ abgeschlossen haben; vgl. allgemein zur Stockholm-Konferenz von 1972 und deren Folgen Kai Hühnemörder 2005.

<sup>101</sup> Young 2002, S. 30. Diese Definition zieht sich nahezu gleichlautend durch Youngs Schriften, so in ders. 1989a, S. 5; 1996, Einleitung, S. x; 1999, S. 6; 2008a, S. 4; Young et al. 1999/2005, S. 23.

<sup>102</sup> Young 1989a, S. 12 (Hervorhebung F.S.); vgl. auch ders. 1999a, S. 3; und Einleitung in Hasenclever, Mayer, Rittberger 1997, die Regime als Sondergruppe von Institutionen erfassen.

Regime sind also einem abgrenzbaren Bearbeitungsfeld zugeordnet („issue-specific“) und sind insbesondere von Young für den Spezialbereich der ‚resource and environment regimes‘ erforscht worden.<sup>103</sup> Auf eine erschöpfende Diskussion möglicher Definitionen – und ihrer Implikationen – für Institutionen bzw. Regime wird in dieser Arbeit verzichtet. Gleichwohl ist es sinnvoll, die nach wie vor weit verbreitete Definition von Stephen Krasner von 1983, die bald als ‚Konsens-Definition‘ fungierte, als Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen heran zu ziehen:<sup>104</sup>

*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.*<sup>105</sup>

Und weiter wird von Krasner spezifiziert:

*Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choices.*<sup>106</sup>

Freilich blieb diese Definition und letztlich das Regime-Konzept nicht ohne Kritik. Einerseits wurde die Möglichkeit einer präzisen Unterscheidung der vier Hauptelemente hinterfragt – wann ist etwas beispielsweise eine Norm, wann eine Regel? –, andererseits wurde die verbleibende Vagheit der Definition zum Anlass von Kritik.<sup>107</sup> Wie bereits erwähnt, bestand eine ‚Strategie‘ zur Begegnung derlei Kritiken darin, diese Forschungsrichtung eng an institutionentheoretische Arbeiten allgemein anzulehnen. So konnte auf die grundlegende, über definitorische Streitigkeiten hinausgehende Kritik, nach welcher Regime vage bleiben und lediglich eine Modebezeichnung bzw. Epiphänomene klassischer Konzepte wie Macht oder Interessen sind, mit dem theoretischen Instrumentarium des *New Institutionalism* im

---

<sup>103</sup> „Where they [institutions, F.S.] arise to deal explicitly with matters involving human/environment relations, it is normal to speak of institutions as environmental or resource regimes“, so Young et al. 1999/2005, S. 27f. Siehe Stephen Krasner 1983a, Rittberger 1993 sowie Beate Kohler-Koch 1989, wo die ganze Bandbreite regimetheoretischer Forschung ausgebreitet wird, die beispielsweise sicherheitspolitische Bereiche oder Fragen des (Welt-) Handels umfassen; siehe als speziell umweltpolitischen Sammelband zur Regimetheorie auch Sebastian Oberthür 1997.

<sup>104</sup> Die Wurzeln der Regimetheorie mögen weiter zurück reichen – beispielsweise bis John Ruggie 1975 –, dennoch kann man bei dem von Krasner 1983a herausgegebenen Sammelband *International Regimes* gewissermaßen von der ‚Geburtsstunde‘ der Regimetheorie als klar umrissenes Forschungsfeld sprechen.

<sup>105</sup> Krasner 1983a, S. 2.

<sup>106</sup> A.a.O. So sind beispielsweise neu entstehende Regeln und Verfahren in einem spezifischen Arbeitsfeld Ausdruck sich ständig verändernder Regime, während Veränderungen der Prinzipien und teilweise der Normen imstande sind, ein gänzlich neues Regime zu definieren. Eine ebenfalls oft verwendete und in der Sache enger geführte Regimedefinition findet sich bei Keohane 1993, S. 28, der Regime „as institutions with explicit rules, agreed upon by governments that pertain to particular sets of issues in international relations“ definiert.

<sup>107</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Diskussion in Marc Levy, Oran R. Young, Michael Zürn 1995, S. 270ff.



Rücken reagiert werden. Letztlich können für Young und andere Vertreter dieser Forschungstradition Regime als soziale Institutionen anhand ihrer verhaltenssteuernden Wirkungen wahrgenommen und somit einer intersubjektiv teilbaren und (inter-) disziplinären Forschung zugeführt werden.<sup>108</sup> Sonst wäre es:

*virtually useless if they [theories of regimes, F.S.] were not embedded in larger systems of ideas serving to flesh them out and to guide thinking about their use in understanding the world of observable events.*<sup>109</sup>

Abschließend sei die Definition für Regime genannt, die von Marc Levy, Oran Young und Michael Zürn gegeben wurde und die als Referenz für diese Arbeit gelten soll. Diese wurde nach eingehender Diskussion verschiedener Definitionsvorschläge seit Krasner gewonnen und ist dennoch weiterhin erkennbar eng an der Krasner-Definition angelehnt.<sup>110</sup> Die Autoren definieren:

*International Regimes as social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas.*<sup>111</sup>

Wenn im Folgenden von Regimen gesprochen wird, können die Begriffe ‚Institution‘ und ‚Regime‘ an vielen Stellen synonym verwendet werden. In dieser Arbeit, die sich dem spezifischen Gebiet der Wasserpolitik und dem Herausbilden des globalen Wasserregimes widmet, wird jedoch meist der präzisere Regimebegriff verwendet.

Bis jetzt wurde die Regimetheorie grundsätzlich eingeführt und der Regimebegriff definiert. Um einen Schritt weiter zu gehen, ist es sinnvoll, Regime davon abzugrenzen, was sie *nicht* sind. Dies scheint umso wichtiger, weil beispielsweise die hier verfolgte Strategie, die Regimetheorie unter Bezugnahme auf die Governance-Debatte auszuweiten, nicht vollkommen die Grenzen des Einzugsbereichs dieser Theorie aufheben darf.

So kann festgehalten werden, dass Regime *keine (internationalen) Organisationen* sind, wie zum Beispiel die Vereinten Nationen oder deren Unterorganisationen wie WHO oder UNESCO, weil Regime anders als Organisationen keine Entitäten oder auch juristischen

---

<sup>108</sup> Die Überzeugung basiert freilich auf dem *mainstream* des rationalistischen Verhaltensmodells eigeninteressierter Akteure, deren Interaktionsergebnisse vom Forscher auch beobachtet werden können. Auf das damit verbundene, spezielle Problem der ‚hermeneutischen Dimension‘ sozialwissenschaftlicher Forschung wird im dritten Teil dieses Kapitels eingegangen. Innerhalb der ‚institutional dimensions‘ hat sich diese Frage vor allem im Forschungsfokus ‚Kausalität‘, das heißt vor allem der Zuordnung eines bestimmten Ergebnisses zu einer institutionellen Intervention, niedergeschlagen; siehe dazu Arild Underdal 2008.

<sup>109</sup> Young 1989a, S. 196.

<sup>110</sup> Zu diesem Urteil kommen beispielsweise auch Radoslaw Dimitrov et al. 2007, S. 233.

<sup>111</sup> Levy, Young, Zürn 1995, S. 274.

Personen sind, ausgestattet mit Personal, Budgets, Büros etc. Das bedeutet nicht, dass Regime nicht auf Organisationen zurückgreifen können oder, sollen sie effektiv sein, auch darauf zurückgreifen müssen.<sup>112</sup> Weil Organisationen unmittelbar handlungsfähig sind – und nicht nur mittelbar über ihre Mitglieder, wie es bei Regimen der Fall ist –, müssen Regime in ihrer Implementierung faktisch mit Organisationen (zum Beispiel Sekretariate) zusammen auftreten. Und in der Tat wird sich mit Blick auf die Rolle von UN-Water für das globale Wasserregime im nächsten Kapitel deutlich zeigen, weshalb dieses Regime ohne eine schlagkräftige organisatorische Struktur nicht die notwendige Kraft entfalten kann, um den ihm zugeordneten Gegenstandsbereich erfolgreich zu bearbeiten.<sup>113</sup>

Des Weiteren sind Regime *von Ad-hoc-Vereinbarungen zu unterscheiden*, womit Regimen eine gewisse Dauerhaftigkeit inne wohnt. Diesbezüglich ist Vorsicht geboten, weil die Robustheit von Regimen selbst ein Untersuchungsgegenstand ist, beispielsweise als Indikator ihrer Effektivität, und daher nicht per Definition gesetzt werden kann.<sup>114</sup> *Ad hoc*-Vereinbarungen sind Anpassungen an sich ändernde Umweltbedingungen, die durchaus Ergebnis eines effektiv arbeitenden Regimes sein können. Dass Regime als soziale Institutionen ihrerseits nicht als statische sondern als dynamische Systeme zu verstehen sind, ist eine weitere Einsicht, die nach circa dreißig Jahren Diskussion nahezu trivial erscheint, aber erst mehr oder weniger kürzlich explizit zum Forschungsgegenstand gemacht worden ist.<sup>115</sup>

Schließlich können Regime – müssen es aber nicht – rechtlich verbindliche Vereinbarungen sein (zum Beispiel Konventionen), *unterscheiden sich* jedoch durch ihren handlungsorientierten Problembezug *von reinen (internationalen) Verträgen*. Dieser

---

<sup>112</sup> Erstmals differenzierte Ruggie 1975 systematisch in Organisationen und Institutionen. Vgl. dazu auch Young 1989a, Kap. 2. Die Unterscheidung gehört mittlerweile zum ‚Common Knowledge‘ innerhalb dieser Forschungstradition. Außerhalb fallen beide Begriffe (und Phänomenbereiche) jedoch weiterhin oft zusammen. Auch Dingwerth und Pattberg diskutieren die Wirkung transnationaler Umweltregime nicht losgelöst von deren ‚Regime-Organisationen‘. Auch wenn dies in der Sache den Besonderheiten transnationaler Umweltregime mitgeschuldet sein mag, trifft dieser enge Verweiszusammenhang auch auf internationale Umweltregime im Allgemeinen zu; siehe Dingwerth, Pattberg 2007, S. 133, besonders Fußnote 1.

<sup>113</sup> In dieser Frage sind sich Regimetheoretiker aber keineswegs einig, wie sich beispielsweise aus der Diskussion um die Gründung einer Weltumweltorganisation ergibt. Hier können viele Regimetheoretiker ‚flexiblen Strukturen‘ und spontan zueinander findenden Kooperationen viel abgewinnen und misstrauen oftmals der Steuerungsfähigkeit der United Nations *Organization*. So explizit, siehe Thomas Gehring und Sebastian Oberthür 2000; Adil Najam 2005 sowie Konrad von Moltke 2005, tendenziell auch Young, beispielsweise 1999a, besonders S. 7; und Steinar Andresen, Kristin Rosendal 2009. Vgl. zum Thema einer effektiven Umweltpolitik der Vereinten Nationen allgemein: Biermann, Bauer 2005 und Andreas Rechkemmer 2005. Siehe des Weiteren Udo Simonis 2005 und 2006. Einen weiteren Ansatz liefern Andreas Rechkemmer, Falk Schmidt 2006, wo ausdrücklich versucht wird, die Frage der Stärkung globaler Umwelt-Governance vor dem Hintergrund zweier konkreter Regime, Wasser und Wald, zu diskutieren.

<sup>114</sup> Siehe dazu etwa Peter Mayer, Volker Rittberger, Michael Zürn 1993.

<sup>115</sup> Vgl. Young 1989a, Kap. 4: ‚Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes‘. Siehe auch Young et al. 1999/2005, S. 43f, wo auch die Resilience von Institutionen eingeführt wird, das heißt grob gesprochen deren Kapazität, auf ‚Schocks‘ zu reagieren; und jetzt insbesondere Young 2010.

Sachverhalt ist für das globale Wasserregime von besonderer Bedeutung, weil keine umfassende internationale Wasser-Konvention besteht und auch nicht unmittelbar in Sicht ist, auch nicht nach der kürzlich verabschiedeten UN Resolution zu einem Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung, die ihrerseits allein noch kein Regime schafft.<sup>116</sup>

### **3.1.4 Grundlegende Regimecharakteristika bzw. Indikatoren der Regimeexistenz**

Im letzten Abschnitt dieses Unterkapitels sollen schließlich *weitere Differenzierungen* eingeführt werden, die für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit nach der Existenz und Dynamik des globalen Wasserregimes hoch relevant sind. Diese dienen in Ergänzung zu den im nachfolgenden Unterkapitel eingeführten Hypothesen zur Regimebildung dazu, den regimetheoretischen Interpretationszusammenhang zur Beantwortung der Forschungsfrage bereit zu stellen, die nach der *Existenz* eines globalen Wasserregimes fragt. So haben Levy, Young und Zürn Regime dahingehend spezifiziert, dass:

- 1) Regime auf mehr oder weniger expliziten Regeln beruhen, also ein gewisses Maß an Formalität aufweisen;
- 2) Mitglieder in Bezug auf diese Regeln ihr Verhalten untereinander koordinieren, und
- 3) regelkonsistentes Verhaltens besteht, das heißt, dass innerhalb von Regimen:
  - a. Regelverletzungen die Ausnahme sind;
  - b. von Regelverletzungen Betroffene sich in ihren Klagen auf die vereinbarten Regeln beziehen, und
  - c. Regelverletzer ihrerseits nicht die Regeln und Normen negieren, derentwegen sie angeklagt sind.<sup>117</sup>

Diese drei Bedingungen greifen sowohl eine frühere und hier kurz eingeführte Überlegung von Mayer, Rittberger und Zürn auf, wonach Regime das zusätzliche Merkmal ‚relativer Dauer‘ besitzen und deshalb per se ein Mindestmaß an ‚Effektivität‘ aufweisen müssen, als auch das vor allem von Keohane geforderte Mindestmaß an ‚expliziten‘ Regeln. Diese drei Kernmerkmale von Regimen – explizite Regeln, regelbasiertes und regelkonsistentes Verhalten –, sind also für diese Arbeit von zentraler Bedeutung, weil bei deren Vorhandensein

---

<sup>116</sup> Siehe dazu beispielsweise die Diskussion in Conca 2006, Kap. 4, worauf noch Bezug genommen wird.

<sup>117</sup> Vgl. Levy, Young, Zürn 1995, S. 272.

auf die *Existenz* eines Regimes bzw. dessen *Emergenz* geschlossen werden kann.<sup>118</sup> Diese Merkmale werden in Kapitel 5 aufgegriffen und anhand der in Kapitel 4 eingeführten empirischen Sachverhalte globaler Wasserpolitik auf deren Vorhandensein hin überprüft. Bereits hier soll angedeutet werden, dass einerseits das Vorhandensein dieser drei Merkmale hinreichend gut nachgewiesen werden kann, andererseits das *globale* Wasserregime noch in einem frühen Stadium der Regimebildung steckt und als Regime mit einer großen Regelungsbreite, bis auf Weiteres aber geringen Regelungstiefe im Sinne einer weitgehend fehlenden Verbindlichkeit anzusehen ist. Spannend wird also bis zum Schluss bleiben, ob die Schwelle zur *formalen* Institutionalisierung (Merkmal 1) bereits überschritten ist, die es erlaubt, von einem Wasserregime zu sprechen, etwa in Abgrenzung zu *Netzwerken*, zur *Global Water-Community* allgemein aber auch zum *Global Water Governance Regime* im weiter oben von Dellapenna und Gupta genannten Sinne.

### 3.1.5 Vier grundlegende Regimefunktionen

Auch wenn sich Regime in der einen oder anderen Weise alle dem Lösen von Problemen kollektiven Handelns verschreiben, erfüllen sie doch verschiedene Funktionen. Weil auch die Regimebildung wesentlich davon beeinflusst wird, welche Aufgaben ein Regime zu erfüllen hat, und weil diese Funktionen in verschiedenen Stufen des Regimebildungsprozesses verschieden stark zum Tragen kommen können, ist eine kurze Einführung dieser Ausdifferenzierung ebenfalls geboten. Die folgende Unterteilung in verschiedene Funktionen ist primär analytischer Natur. In der Praxis erfüllt ein und dasselbe Regime mehrere Funktionen gleichzeitig.<sup>119</sup>

- 1) Regime können demnach primär *regulatorisch* wirken, indem sie den Mitgliedern Regeln vorgeben und dafür sorgen, dass diese Regeln auch eingehalten werden. Das ist

---

<sup>118</sup> A.a.O. Durch das Vorhandensein aller drei Merkmale wird ein ‚klassisches Regime‘ begründet, was noch nicht mit einem rechtlich verbindlichen Treaty-Regime gleichzusetzen ist, das auch im Zentrum der Frage der vorliegenden Arbeit steht. Im Gegensatz dazu wird beispielsweise ein Regime, das allein das Merkmal der Formalität vorweist, aber nicht das Verhalten seiner Mitglieder zu steuern vermag, als ein *dead letter regime* bezeichnet. Andersherum, bei gegebener Verhaltenssteuerung trotz geringer oder gar fehlender Formalität sprechen die Autoren von *tacit regimes*.

<sup>119</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen besonders Young 1999a, Kap. 2. Mayer-Ries unterscheidet seinerseits „organisatorische, prozedurale und materielle Steuerungsaspekte“ von Regimen; siehe Mayer-Ries 1999, S. 55. Dingwerth und Pattberg unterscheiden regulative und normative Regimewirkungen sowie diskursive und strukturell-materielle, womit sie die Debatte um Wirkungen transnationaler Umweltregime faktisch eng an die hier eingeführte Diskussion um Regimefunktionen anschließen; siehe Dingwerth, Pattberg 2007.

für Regime qua Governance-Systeme jedoch nur begrenzt möglich und hat eine breite Forschungsagenda aufgespannt.<sup>120</sup>

2) Sie können *prozedurale* Funktionen erfüllen und den Regimemitgliedern – beispielsweise in der Form einer Vertragsstaatenkonferenz (COP) – einen Mechanismus der Entscheidungs- oder Konsensfindung zur Verfügung stellen.

3) Regime können des Weiteren *programmatische* Funktionen übernehmen, sind ‚Ressourcenpools‘ für Projekte, die von einzelnen Staaten bzw. Akteuren nicht durchführbar und daher auf Kooperationen der Mitglieder innerhalb eines Regimes angewiesen sind. Wie bei den beiden vorangegangenen Typen sollte ein derart arbeitendes Regime über einen organisatorisch-administrativen Kern verfügen – beispielsweise über ein Konventionssekretariat –, der die damit verbundenen Koordinierungs- und Implementierungsaufgaben übernimmt.<sup>121</sup>

4) Schließlich können Regime *generative* Funktionen erfüllen und gemeinsame Visionen und Praktiken entwickeln, die vorher noch nicht existierten. Beispielsweise können Regime durch an sie angeschlossene oder nahe stehende ‚epistemic communities‘<sup>122</sup> zu Katalysatoren für neue Ideen werden, von Ideen maßgeblich beeinflusst werden und/oder helfen, Ideen in die Tat umzusetzen.

Verschiedene Kombinationen der Funktionen sind denkbar und real gegeben, manche hingegen sind wenig sinnvoll. Wenn ein Regime stark regulatorische Aufgaben zu erfüllen hat – wie beispielsweise das Regime zum Schutz der Ozonschicht –, dann ist dies an eine ebenfalls starke prozedurale Kompetenz gebunden, weil sich die Regimemitglieder intensiv und fortdauernd über die konkreten Regularien und mögliche Änderungen verständigen müssen. Insbesondere in frühen Phasen eines Regimes – beispielsweise solange eine Rahmenkonvention nicht durch (Zusatz-) Protokolle ergänzt worden ist –, ist die

---

<sup>120</sup> Vgl. zum Thema *compliance* und *enforcement* die eher optimistischen Ausführungen in Young 1999a, Kap. 4; und allgemein Abram Chayes, Antonia Handler Chayes 1995. Siehe auch Oberthür 2007. Zwei Sachverhalte – ein praktischer und ein theoretischer – sind in diesem Zusammenhang besonders interessant. Bereits Peter M. Haas, Robert Keohane, Marc Levy 1993 haben darauf hingewiesen, dass einer der Hauptgründe für Regelbrüche nicht primär im fehlenden politischen Willen oder zuwiderlaufenden Interessen besteht, sondern in nicht vorhandenen (Umsetzungs-) Kapazitäten auf der Ebene der Nationalstaaten zu sehen ist, insbesondere in den Entwicklungsländern. Der zweite Punkt verweist abermals darauf, dass die vorwiegend ‚optimistischen‘ Ausführungen zum Thema der Regeleinhaltung teils empirischer Natur sind, womöglich aber auch in Teilen der liberalen Theoriebildung zuzuschreiben sind, die nur bedingt auf sanktionsbewährte Regeldurchsetzung zurückgreifen kann.

<sup>121</sup> Standen in Rio 1992 die beiden erstgenannten Funktionen auch noch im Vordergrund, waren es auf dem Johannesburggipfel 2002 – mit dessen Fokus auf Implementierungsfragen – vor allem programmatische Aspekte; siehe dazu auch die Ausführungen in Young 1999a, S. 38f.

<sup>122</sup> Vgl. Peter M. Haas 1992, und ders. 2005. Mit Blick auf das globale Wasserregime siehe Conca 2006, Kap. 5 und mit Blick auf Integriertes Wasserressourcenmanagement (IWRM) im Speziellen Farhad Mukhtarov 2008.

regulatorische Komponente weniger stark ausgeprägt und muss in den zur Verfügung stehenden Prozeduren noch ausgearbeitet werden. Solange keinerlei substantielle Regulierungsfunktion in Sicht ist, können durch eine Kombination von programmatischen und generativen Regimefunktionen dennoch beachtliche Wirkungen erzeugt werden. In diesem Fall rückt die erfahrbare Kooperationspraxis das zugrundeliegende Aufgabengebiet ins Bewusstsein, hilft Sachkompetenz zu erwerben und eröffnet Wege für mögliche zukünftige Verregelungen. Wenig Sinn ergibt es daher, ein noch wenig verstandenes Problem durch einen elaborierten Regulierungsapparat bearbeiten zu wollen.

Aus dem Geschriebenen folgt bereits an dieser Stelle, dass es unangemessen wäre, allein den ‚klassischen‘ Regimetypen, die regulatorisch und prozedural arbeiten, den Regimestatus zuzusprechen. Dennoch scheint die Regimeforschung mindestens in ihrem *mainstream* weiterhin (nur) an den klassischen Regimetypen, das heißt ‚Treaty Regimes‘, interessiert, während die beiden letztgenannten Funktionen von Regimen weniger Beachtung finden oder primär in der allgemeinen Governance-Forschung aufgehen. Auch diesbezüglich sei dem Fortgang der Arbeit ein Stück weit vorausgegriffen und angedeutet, dass globale Wasserpolitik im Sinne eines globalen Wasserregimes derzeit insbesondere programmatische wie generative Regimefunktionen erfüllt.

### 3.1.6 Stufen in Regimebildungsprozessen

Den Prozesscharakter von Regimebildung hat beispielsweise Mayer-Ries besonders hervorgehoben und aufgezeigt, dass ein Regime nicht voll funktionsfähig gleichsam ‚vom Himmel fällt‘.<sup>123</sup> Bei Levy, Young und Zürn finden sich weiterführende Ausführungen zu den *Stufen der Regimebildung*, die von den Autoren in drei Phasen unterschieden wird.<sup>124</sup>

- 1) Im Rahmen der *agenda formation* wird ein Thema zuerst als Problem auf der internationalen Agenda etabliert, sodass es von internationalen Foren bearbeitet werden kann.
- 2) Zweitens wird eine Phase des *institutional choice* ausgemacht, in der ein als prioritär wahrgenommenes Problem mit entsprechenden Regelungen belegt wird, die letzten Endes den Inhalt des Regimes ausmachen.

---

<sup>123</sup> Siehe Mayer-Ries 1999, bes. Kap. 3.

<sup>124</sup> Vgl. Levy, Young, Zürn 1995, bes. S. 282f. In Ansätzen auch bereits Oran R. Young, Gail Osherenko 1993, S. 224f; Young 1997, S. 9ff und ders. 1998. Dies wird zentral bei Dimitrov et al. 2007 zur Geltung gebracht, die ihr Konzept von Non-Regimes unter anderem daran festmachen, ob ein Regimebildungsprozess in Vollzug dieser drei Stufen ‚stecken geblieben‘ ist.

3) In der *Operationalisierungsphase* wird, drittens, das Vertragswerk in Praxis überführt und notwendige Anpassungen – zum Beispiel auf Grund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse – vorgenommen.

Diese Überlegungen zu Stufen der Regimebildung wurden später von Young systematisch mit den Regimefunktionen in Verbindung gesetzt.<sup>125</sup> So bestehe eine Tendenz, dass frühe Phasen der Regimebildung vor allem generativen oder auch programmatischen Charakter besitzen, während spätere Phasen (auch) regulatorisch und prozedural wirksam werden.<sup>126</sup> Es bestehen viele Beispiele die belegen, und globale Wasserpolitik ist eines davon, dass das Durchlaufen der Regimebildungsphasen mehrere Dekaden in Anspruch nehmen kann, oder dass manche Politikfelder in einer Phase ‚stecken bleiben‘ und der ganze Prozess entweder scheitert oder aber sich einzelne Regimefunktionen bis auf Weiteres nicht herausbilden und nur Funktionen entwickelt werden, die, theoretisch gesehen, ‚frühen‘ Regimebildungsphasen entsprechen.<sup>127</sup>

### 3.1.7 Beiträge neuerer Forschung: *fit*, *interplay*, *scale*

Als Letztes sollen die drei analytischen Schwerpunktthemen des genannten IDGEC Projektes erwähnt werden, weil auch diese für die Analyse globaler Wasserpolitik als eines Regimebildungsprozesses von großer Bedeutung sind und das ‚Haupterbe‘ (*legacy*) des IDGEC-Projektes darstellen: *fit*, *interplay* und *scale*.<sup>128</sup> Der Hauptgedanke von *fit* ist leicht einsichtig. Ein Regime, dass den Gesetzmäßigkeiten natürlicher Systeme, die es regeln soll, nicht entspricht, kann eher schaden als nützen, zum Beispiel dann, wenn ein Regime zum Schutz eines Wassereinzugsgebietes nicht dessen grenzüberschreitenden Charakter beachtet, eine allein vom Gedanken der (Trink-) Wasserversorgung bestimmte Wasserpolitik die natürlichen Ressourcen überbelastet oder wenn ein Regime nicht hinreichend flexibel ist, um sich Änderungen im entsprechenden Ökosystem anzupassen.<sup>129</sup> Wie sich in Kapitel 4 und

---

<sup>125</sup> Vgl. dazu Young 1999a, S. 35ff.

<sup>126</sup> Vgl. a.a.O., S. 41.

<sup>127</sup> Es wird sich, zum Beispiel mit Blick auf Dimitrov et al. (2007), zeigen, dass ‚Wasser‘ bei einem restriktiven Regimeverständnis, das allein auf dessen regulatorische Funktion schaut, durchaus als Beispiel genannt werden kann, das auf Stufe 2 *institutional choice* stecken geblieben ist.

<sup>128</sup> Vgl. Young 2002 und Young, King, Schroeder 2008.

<sup>129</sup> Nicht zuletzt wissenschaftsstrategisch war die Hinzunahme von *fit* von großer Bedeutung, weil dies IDGEC beispielsweise an die *Resilience*-Forschung anschlussfähig machte, siehe dazu Victor Galaz et al. 2008. Allgemein wird im Zusammenspiel von Natur- und Sozialwissenschaften oft der mit *fit* eng verwobene Ansatz gekoppelter Systeme verwendet, was IDGEC ebenfalls strategisch sinnvoll im Rahmen der Forschung zum globalen Umweltwandel und seinen institutionellen Dimensionen positionierte. Doch so einleuchtend und nachvollziehbar die Grundidee von *fit* ist, die kritische Analyse von Manfred Nitsch zeigt diesem Konzept weiterhin wichtige, sozialwissenschaftlich begründete Grenzen auf; siehe Nitsch 1993, 2009; Young 1989a,

Kapitel 5 zeigen wird, stellt Wasserpolitik durchaus ein Erfolgsbeispiel bezüglich *fit* dar, weil Wassereinzugsgebiete (*basins*) und nicht allein administrative Grenzen eine wesentliche Rolle bei der ‚Grenzziehung‘ im Rahmen wasserpolitischer Maßnahmen spielen, wobei die gegenwärtig diskutierten *tele-connections* im Rahmen von *virtual water* die Idee einer Grenzziehung der Systeme ein gutes Stück weit aufhebt bzw. problematisiert.<sup>130</sup>

*Interplay* beschäftigt sich mit dem Zusammenspiel institutioneller Arrangements, ein mit zunehmender Regelungsdichte immer wichtiger werdender Gesichtspunkt. Diesbezüglich wird vertikales und horizontales *interplay* unterschieden und Wasser ist, wie bereits angedeutet, aufgrund seiner sektorübergreifenden Rollen auch im Rahmen eines globalen Wasserregimes mit bestehenden anderen Regimen in Einklang zu bringen (*horizontal interplay*). Das hat gegenwärtig mit dem in Kapitel 4 zu diskutierenden UN-Water einen durchaus vielversprechenden Mechanismus gefunden. Nur nebenbei sei hierzu angemerkt, dass sich mit dem Konzept *interplay* aus der institutionen- bzw. regimetheoretischen Diskussion heraus ein Ansatz entwickelt hat, der das Regime-Merkmal *issue-specific* teilweise ablegt bzw. überschreitet. Ebenso ist ein globales Wasserregime an bestehende Regime unterhalb der globalen Ebene (*vertical interplay*) wie einzelne Flusskommissionen oder aber die von UNECE beherbergte (regionale) *Water Convention* anzuschließen.<sup>131</sup>

Unter *scale* schließlich fragt man nach der Transferierbarkeit von gewonnenem Wissen oder *best practice* Fällen von einem Level auf ein anderes oder, anders formuliert, danach, ob der Wirkungszusammenhang, der zwischen einer institutionellen Regelung und dem Verhalten der Adressaten auf einer Ebene existiert, nach dem Transfer auf eine andere Ebene noch fortbesteht. So genanntes *up-* und *downscaling* ist nicht zuletzt von praktischer Bedeutung und tatsächlich suchen viele politische Initiativen entweder nach Vorzeiginitiativen, die das Potenzial zum *upscaling* haben, oder nach Wegen, generelle Konzepte wie IWRM auf lokaler Ebene zu verankern (*downscaling*).<sup>132</sup> Von besonderer

---

S. 25, der ebenfalls das „goal of maximum sustained yield“ hinsichtlich seiner (wünschbaren) Anwendbarkeit auf soziale System wie ‚Fischerei‘ hinterfragt, oder, allgemeiner und weniger kritisch, Eva Lövsbrand, Johannes Stripple, Bo Wiman 2009.

<sup>130</sup> Siehe dazu nochmals Hoff 2009 und Hoekstra 2006.

<sup>131</sup> Siehe Young 2002, Kap. 4 und 5 sowie Thomas Gehring und Sebastian Oberthür 2008; siehe auch Alejandro Iza 2004, insbesondere S. 251-256. Bezeichnenderweise bleibt in dieser Analyse wasserbezogener Abkommen, trotz ihres Titels *International Water Governance*, die globale Ebene weitgehend unbeachtet. Siehe auch Pahl-Wostl 2008, Thomas Bernauer 1997, Patricia Wouters 2008 oder Matthias Finger, Ludvine Tamietti, Jeremy Allouche 2006.

<sup>132</sup> Insbesondere für die (nicht wirklich ausgetragene) Young-Ostrom-Kontroverse ist *scale* ein hilfreiches Konzept. Während Youngs Stärken eher auf globaler Ebene zu finden sind, liegt Ostroms Schwerpunkt auf der lokalen. Auf Ostrom (1990, 1999, 2002) geht Young in 2002, Kap. 7, ein, ebenfalls in ders. 1999a, S. 212ff; vgl. auch Joyeeta Guptas Ansatz zu *scale*, der weitaus weniger unter den Vorzeichen des *New Institutionalism* steht und insbesondere das *downscaling* von Ansätzen wie IWRM kritisiert: Gupta 2008 sowie Louis Lebel, Po Garden, Masao Imamura 2005.



Bedeutung ist dieses Konzept (sowie insbesondere *vertical interplay*) nicht zuletzt dort, wo beispielsweise Probleme *kumulativer* Natur, wie Wasser, Handeln auf verschiedenen Ebenen verlangen, ein Handeln, das von der lokalen bis zur globalen Ebene reicht.

Bereits eingangs ist mit Bezug auf Pahl-Wostl, Gupta und Petry dargelegt worden, dass globale Wasserpolitik als eine Herausforderung von *multi-level governance* verstanden werden kann, also eines Regelungszusammenhangs, in welchem mehrere administrative Ebenen ineinander greifen, was auch eine Brücke zu den Ausführungen von Kapitel 2 zu Fragen der Mit-Verantwortung aller auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Rollen schlägt. Insofern kann und soll hier auch deutlich hervorgehoben werden: Wer mit einem von *fit*, *interplay* und *scale* inspirierten Mehrebenen-Konzept die globale Dimension von Wasser ins Spiel bringt, sollte (auch innerhalb der Wasser-Community) nicht mehr argumentativ in die Defensive geraten, sondern kann die globale Dimension als notwendigen Baustein effektiver Wasserpolitik einführen, anstatt kontextgebundenen Argumenten gegen die globale Ebene der Wasserpolitik oder der beliebten *one-size-does-not-fit-all*-Kritik pauschal das letzte Wort zu erteilen.

### 3.2 Regimebildungsprozesse – Thesen, Hypothesen, Ergebnisse

Die Regimetheorie hat sich zwar davon verabschiedet, eine erschöpfende Liste notwendiger Bedingungen zur *Erklärung* von Regimebildungsprozessen zu ermitteln, aber dennoch sind über die Jahre hinweg Einsichten gewonnen worden, die sowohl theoretisch auf festem Grund stehen als auch empirisch überprüft worden sind.<sup>133</sup> Michael Zürn hat zudem anhand dreier Regimebildungsprozesse („Saurer-Regen-Regime“, „Ozon-Regime“, „Öltanker-Regime“<sup>134</sup>) einen repräsentativen Verlauf der Regimebildung rekonstruiert, der auch hier kurz genannt sein soll, wonach *„eine kleine Gruppe von umweltbewussten und wirtschaftlich hoch leistungsfähigen Ländern eine internationale Regelung anstrebte“*. Sodann kam es

*zunächst zu allgemeinen Rahmenkonventionen, die prinzipielle Zielvorgaben, aber keine konkreten Reduktionsvorschriften enthielten. Darüber hinaus wurden internationale Sekretariate, wissenschaftliche Beiräte und internationale Verifikations- und Berichtsmechanismen vereinbart, die transnationale Expertengemeinschaften stärkten*

---

<sup>133</sup> So Levy, Young, Zürn 1995, S. 286. Mit diesem *review* wurden in gewisser Weise die Ergebnisse der ‚ersten Phase‘ der Regimetheorie zusammengefasst, die sich vor allem mit Regimebildungsprozessen beschäftigt hat; siehe auch Stephan Haggard, Beth Simmons 1987, die einen früheren *review* zur Regimetheorie vorgelegt haben.

<sup>134</sup> Vgl. zum erstgenannten bes. die Arbeiten von Levy 1993; zum zweitgenannten Helmut Breitmeier 1996 und Richard Benedick 1991; zum letztgenannten Ronald Mitchell 1994.

[...]. Dies führte in den untersuchten Fällen im Laufe der Zeit zu ergänzenden Protokollen, die zunehmend rigidere Emissionsregelungen beinhalteten.<sup>135</sup>

Die Herausarbeitung dieser Prozesslogik stellt gewiss einen Erkenntnisgewinn dar und trifft in der Tat mit der Ausnahme des letzten ‚rigiden‘ Schrittes, bis auf Weiteres, auch auf die Institutionalisierung globaler Wasserpolitik zu. Dennoch sollte dieser Verlauf nicht zu stark verallgemeinert werden, beispielsweise weil die drei untersuchten Regimebildungsprozesse alle Prozesse für Regime zur Kontrolle von Emissionen bzw. Verschmutzung sind und einen klaren Fokus auf den regulatorischen Charakter legen. Die Entstehung von Regimen ist jedoch kein einheitlicher Prozess und ihre konkrete Ausgestaltung variiert stark. Wenn aber keine allgemeingültigen Antworten zu erwarten sind bzw. diese nicht allzu weit tragen, dann müssen anhand von Fallstudien, analytischen Differenzierungen und regimetheoretischen Hypothesen Regimebildungsprozesse kontextsensitiv untersucht und die gewonnenen, nur teilweise verallgemeinerbaren Erkenntnisse als plausible *Prima-facie*-Erklärungen zur Regimebildung betrachtet werden.

### **3.2.1 Regimebildung – Ergebnis von evolutionären Prozessen, Prägung durch Hegemonialmächte und/oder Verhandlungen**

Als Vorüberlegung und erste Differenzierung bietet sich eine genauere Charakterisierung der Entstehungsprozesse als solche an.<sup>136</sup> So können, erstens, vereinbarte Regelungen, die ein bestimmtes Regime konstituieren, das *Resultat nicht-intendierter Verknüpfungen* verschiedener Interessen und Handlungen sein. Dieses Phänomen wurde beispielsweise von Friedrich August von Hayek dahingehend interpretiert – was später vor allem in der regimetheoretischen Diskussion von Robert Axelrod aufgegriffen worden ist –, dass soziale Institutionen, also auch Regime, spontan entstehen bzw. sich als Antwort auf gegebene Herausforderungen gleichsam von selbst kollektiv erzeugen (Evolution).<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Zürn 1998a, S. 188.

<sup>136</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen Levy, Young, Zürn 1995, bes. S. 279-287. Siehe auch Young 1997, S. 9ff.

<sup>137</sup> Vgl. Friedrich August von Hayek 1973; Axelrod 1984. Letztgenannter erklärt die Entstehung kooperativer Arrangements unter anderem mit dem ‚langen Schatten der Zukunft‘, also jenem Argument, wonach Kooperationen dann entstehen, wenn Akteure davon ausgehen können, dass sich ihre Interaktionsbeziehung lange fortführen lässt. In ‚Endzeitspielen‘ hingegen, wenn die Akteure damit rechnen müssen, dass ihre Beziehungen einem baldigen, zumindest aber festgesetztem Ende entgegen gehen, werden ‚rationale‘ Akteure versuchen, ihren Nutzen zu maximieren, *ohne* weiterhin kooperative Interaktionsformen in Betracht zu ziehen. Vgl. als eine (wenig überzeugende) Anwendung dieses abstrakt-theoretisch liberalen Arguments auf das Gebiet

Im Gegensatz dazu steht, zweitens, die Auffassung, dass Regime von mächtigen Akteuren, vorzugsweise einer *Hegemonialmacht*, auferlegt werden und sich die übrigen Mitglieder zu fügen haben und ihrerseits nur versuchen können, unter jenen Umständen das für sie Beste zu sichern.<sup>138</sup> Als empirisches Beispiel hierfür wird meist das Bretton-Woods-System und das ihm angeschlossene GATT Regime angeführt, das nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA installiert wurde.

Zwischen diesen beiden Extremen auf dem Theorienkontinuum befinden sich, drittens, die (Haupt-) Vertreter der Regimetheorie, welche die Entstehung von Regimen als einen *Prozess von Verhandlungen* beschreiben, in welchem Regime von verschiedenen Akteuren gemeinsam und intentional geschaffen werden und oft vertraglich festgelegt sind. Diese Deutung scheint die plausibelste zu sein, denn durch die in den letzten Dekaden gestiegene Interdependenz innerhalb der Staatengemeinschaft, die dazu führte, dass internationale Regime und Organisationen neben Nationalstaaten und deren Regierungen zu konstitutiven Bestandteilen des globalen Governance-Gefüges geworden sind, wurden und werden mehr und mehr Aufgaben- und Problembereiche Regimen und ihren Verhandlungsprozessen unterworfen. Folglich hat Young seinen angewandten oder auch problemorientierten Ansatz unter dem Schlagwort „institutional bargaining“ ausformuliert.<sup>139</sup> Young kritisiert beispielsweise eine klassisch rationalistisch-utilitaristische Perspektive, die auch den Staat als einheitlichen Nutzenmaximierer unterstellt und stark mit mikro-ökonomischen oder spieltheoretischen Modellen arbeitet, als genauso wirklichkeitsfern wie (neo-) realistische Ansätze, welche ihrerseits Regimebildungsprozesse an das Vorhandensein einer Hegemonialmacht knüpfen.<sup>140</sup> Trotz seiner Kritik an überbordender theoretischer Spitzfindigkeit operiert auch Young mit relativ starken Annahmen, baut seine Analyse primär auf der grundlegenden *rationalistischen* Annahme zweckrationaler

---

der Umweltpolitik Andreas Suchanek 2000. Siehe jetzt auch Young 2010, der im Sinne von *complex systems theories* der *Emergenz* von Regimen eine neue Lesart gibt, dort insbesondere S. 1-22.

<sup>138</sup> Siehe dazu frühe Arbeiten, etwa Stephen Krasner 1976 sowie Charles P. Kindleberger 1981. Letztgenannter unterstellte eine Art ‚wohlwollenden Hegemon‘ als notwendige Bedingung für die Regimeentstehung, dessen Handeln gleichwohl eigeninteressiert ist und bleibt. In einer anderen Spielart der Hegemonie-Theorie wird unterstellt, dass der Hegemon egoistisch die eigenen Vorteile durch ein Regime zu verfolgen sucht, dem sich die schwächeren Mitglieder nur beugen können. Siehe auch als Kritiken an der Theorie hegemonialer Stabilität Volker Rittberger 1990 und Volker Rittberger, Michael Zürn 1989, dort insbesondere die Einleitung.

<sup>139</sup> Siehe Young 1994, Kap. 4 sowie ders. 1999a, S. 74f; ders. 2002 und nun auch ders. 2008b und 2010; siehe als wohlwollend-kritische *review* Zürn 1998b, dort bes. S. 626-632.

<sup>140</sup> Vgl. dazu die Arbeit von Robert Putnam 1988 zu ‚two-level games‘ (nationale und internationale Ebene), die (mit den Mitteln rationalistischer Theorien) nachhaltig mit der Vorstellung gebrochen hat, dass Staaten als einheitliche Akteure konzeptualisiert werden können. Dieser Gedanke wird beispielsweise aufgegriffen in Frank Alcock 2002. Siehe hierzu auch Young, Osherenko 1993, bes. S. 12, mit kritischem Bezug auf Kenneth A. Oye 1986. Siehe als grundlegende Kritik neo-klassischer ökonomischer Theorien – die noch weit stärker mit der Neuen Institutionenökonomik verwandt sind als dieser lieb und teuer ist –, die Arbeit von Hans Albert 1967, der dieser Theoriebildung ‚Modell-Platonismus‘, mithin einen nicht geringen Anteil ‚Metaphysik‘ vorhält.

Akteure auf und stellt intentional durch Verhandlungen herbeigeführte Regime in den Vordergrund.<sup>141</sup> Er schwächt lediglich viele modelltheoretische Annahmen ab, beispielsweise die Annahme des Nutzenmaximierens, und weist Zwei-Personen-Spiele, wie etwa vom klassischen Gefangenendilemma ausbuchstabiert, als geeigneten Analyserahmen für die Bildung internationaler Regime zurück. Deshalb lässt sich auf Grundlage dieses Ansatzes allgemein festhalten:

*The factors that make regime formation hard, therefore, are bargaining impediments – conditions that make it difficult for participants to engage in constructive bargaining or to reach closure on the terms of constitutive contracts once the bargaining process gets under way.*<sup>142</sup>

### 3.2.2 Hypothesen zur Regimebildung – ein Literaturbericht

Vor dem Hintergrund eines solchermaßen ‚aufgeklärten‘, das heißt kaum mehr modelltheoretischen Rationalismus stellte Young Hypothesen zur Regimebildung auf, die hier nicht strikt in der Form von Hypothesen sondern mit ihren *Kerngedanken* wiedergegeben werden sollen.<sup>143</sup> Weil die regimetheoretische Literatur zur Erklärung von Regimebildungsprozessen wesentlich in Form von Hypothesen (-prüfungen) vorliegt, werden diese auch in der vorliegenden Arbeit eingeführt, die primär nach der *Existenz* eines globalen Wasserregimes fragt. Letztlich sollte der Grad der Geeignetheit dieser Hypothesen, die Prozesse globaler Wasserpolitik zu erfassen, auch Auskunft darüber geben können, ob sich globale Wasserpolitik als ein globales Wasserregime ausformt und ob die Regimetheorie ein geeigneter Analyserahmen hierfür ist.

a) So müssen Aufgabengebiete, sollen sie erfolgreich mit Hilfe eines Regimes bearbeitet werden, in die Logik von Verhandlungen überführbar sein, in denen die Suche nach *gegenseitig nützlichen Lösungen* im Vordergrund steht und beispielsweise die strikte Orientierung an relativen Nutzen, wie in Verhandlungen mit klarem Verteilungscharakter, großteils vermieden werden kann. Diese Voraussetzung dürfte dann kaum vorliegen, wenn sich potenzielle Verhandlungspartner durch die Entstehung eines Regimes in ihren Interessen

---

<sup>141</sup> Das Bekenntnis Youngs (und anderer) – vgl. dazu etwa Levy, Young, Zürich 1995, S. 319 – zum rationalistisch-positivistischen Strang der Regimetheorie liegt letzten Endes in der Entscheidung begründet, die Regimetheorie an die Tradition des *New Institutionalism* anzulehnen, oder auch umgekehrt.

<sup>142</sup> Young 1999a, S. 74.

<sup>143</sup> Siehe dazu erstmals Young 1989b. Vgl. im engen Zusammenhang ders. 1989a, Kap. 4; ders. 1994, Kap. 4; und 1999a, dort bes. Kap. 3.

beschnitten bzw. diese nicht positiv beeinflusst sehen und sie zugleich in der Lage sind, mögliche Verhandlungen von vornherein abzublocken.<sup>144</sup>

b) Nicht zuletzt den Spielregeln der Staatengemeinschaft (z.B. dem Konsensgebot) ist es geschuldet, dass Verhandlungen nur dann zum Ziel führen, wenn deren Ergebnisse als *fair* empfunden werden, und das auch dann, wenn dies unter Umständen eine effektivere Problemlösung verhindert. Damit verbunden ist die Erkenntnis, dass sich ein hinreichend dichter „Schleier des Nicht-Wissens“, der über den möglichen Folgen der zu treffenden Entscheidungen liegt – was bei der Regelungsmaterie globaler Regime faktisch immer der Fall sein sollte –, nicht nur die Regimebildung generell fördert, sondern auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die zu findende Lösung fair sein wird.<sup>145</sup>

c) Wenn ein Problem mit Hilfe von *einfach durchschaubaren und umsetzbaren Lösungen* bewältigt werden kann (*salient solution*) – wie es etwa beim FCKW-Verbot im Rahmen des Ozonregime der Fall war, ergänzt durch das Verbot von wenigen weiteren Gefahrenstoffen –, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, ein Regime errichten zu können.

d) Effektive, idealerweise *„selbstdurchsetzende“ Überwachungsmechanismen* sind eine weitere wichtige Voraussetzung im Regimebildungsprozess, weil sich rationale Akteure nur dann für die Lösung von Problemen kollektiven Handelns einsetzen werden, wenn sie davon ausgehen können, dass ihr Engagement von anderen nicht missbraucht wird. Hierbei handelt es sich um die bekannte Trittbrettfahrer-Problematik – eine der beliebtesten Argumentationsfiguren rationalistisch-liberaler Denker, die aber auch von Apel, wie in Kapitel 2 angedeutet, in der diskursethischen Anwendungskontroverse theoretisch überstrapaziert wird.

---

<sup>144</sup> Michael Zürn spricht in diesem Zusammenhang beispielsweise von so genannten ‚Rambo-Spielen‘, die kaum in von Regimen koordinierte Kooperationen überführt werden können. In solchen Situationen ist die Anreizstruktur derart beschaffen, dass einzelne Spieler in der Lage sind, ihre Interessen kompromisslos durchzusetzen. Zürn und Rittberger haben vielleicht am konsequentesten den Einfluss der ‚Problemstruktur‘ auf die Regimebildung erforscht, worauf auch die in Kapitel 3.3 verfolgte integrative Theorie der Regimebildung aufbaut; vgl. Zürn 1992, bes. S. 209ff, und jetzt auch Zelli 2008; siehe als (nur bedingt überzeugende) Replik Young 1999a, Kap. 3, bes. S. 56f, wobei mittlerweile diese Frage bei Young im Rahmen der *Diagnostic Method* (gut) aufgehoben scheint. Siehe Young 2008b. Ähnlich, d. h. bezogen auf die Problemstruktur, argumentiert jetzt Arild Underdal 2010, insbesondere S. 390-391.

<sup>145</sup> Young schließt sich diesbezüglich den Ausführungen von Geoffrey Brennan und James Buchanan 1985 und weniger an Rawls an, der diese Gedankenfigur einführte. Die Kritik Youngs am Rawlsschen „Schleier des Nicht-Wissens“ zielt weitgehend ins Leere, weil er die gedankenexperimentelle Funktion der Rawlsschen Überlegungen zur Ermittlung fairer gesellschaftlicher Institutionen nicht hinreichend würdigt und die fiktive Situation vorschnell mit realer Lebenswelt konfrontiert; vgl. Rawls 1975, bes. Kap. 3, und als Kritik Young 1989a, etwa S. 14f und ders. 1991, Fußnote 7.

e) *Exogene Schocks oder Krisen* sind als Kontextfaktoren ebenfalls in der Lage, den Regimebildungsprozess zu forcieren, wie es beispielsweise nach der Tschernobyl-Katastrophe in der Umweltpolitik allgemein aber auch nach der Entdeckung des Ozonlochs durch die Wissenschaft der Fall war.<sup>146</sup> Derlei Schocks könnten einen *sense of urgency* erzeugen, der ebenfalls für die Regimebildung vorteilhaft oder gar nötig sein kann, eine Voraussetzung, die besonders für ‚stille Krisen‘ problematisch ist, wie es in großen Teilen auf die globale Wasserkrise zutrifft oder bei der Verschlechterung der Böden der Fall ist.<sup>147</sup>

f) Schließlich werden Regimebildungsprozesse dann begünstigt, wenn f1) einzelne Staaten, oder aber f2) einzelne Persönlichkeiten eine *Führungsrolle* übernehmen. Diese Rolle übernahm beispielsweise der UNEP Generalsekretär Mustafa Tolba seinerzeit bei der Entwicklung des Ozonregimes, gepaart mit einer lange Zeit herrschenden Vorreiter-Rolle der Vereinigten Staaten in diesem Regimebildungsprozess.

Diese Hypothesen wurden im gemeinsam mit Gail Osherenko herausgegebenen Sammelband *Polar Politics. Creating International Environmental Regimes* weiterentwickelt und empirisch an einzelnen Regimen zum Schutz der Arktis getestet.<sup>148</sup> Die empirischen Rahmenbedingungen von Regimebildungsprozessen, das heißt die abhängige Variable, wurden dabei durch die von den einzelnen ‚Denkschulen‘ vorgegebenen unabhängigen Variablen (Macht, Interessen, Wissen) bestimmt.<sup>149</sup> Für *interessenbasierte* Hypothesen lautet

---

<sup>146</sup> Krisen können ihrerseits sehr weit gefasst werden und beispielsweise die um Johannesburg 2002 stark diskutierte ‚Krise des Multilateralismus‘ beinhalten, die ihrerseits eine weitere Institutionalisierung globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik sicherlich nicht förderte, wobei diese Aussage einer genaueren Untersuchung bedürfte, wie der relative Erfolg im Bereich von Wasser in Johannesburg nahelegt.

<sup>147</sup> Vgl. zu schleichenden, aber dramatischen globalen Verschlechterung der Böden Paul Vlek 2005 oder mit Blick auf Wasser Pahl-Wostl, Gupta, Petry 2008, S. 427f. Die Resilience-Forschung hat die mittlerweile gut etablierte Erkenntnis befördert, dass schleichende Krisen zu einem plötzlichen Kollaps betroffener Systeme führen können. Vgl. dazu Carl Folke 2006 und Galaz et al. 2008. Siehe jetzt dazu auch den *planetary boundary* Ansatz von Rockström et al. 2009, der an das Leitplankenkonzept des WBGU erinnert. Siehe zu diesem Thema auch den stärker sozialwissenschaftlichen Sammelband von Eugene Rosa, Andreas Diekmann, Thomas Dietz und Carlo Jaeger 2010, der mit der Metapher des ‚menschlichen Fußabdrucks‘ operiert.

<sup>148</sup> Young, Osherenko 1993. Es muss freilich darauf hingewiesen werden, dass die spezifischen Bedingungen der Arktis und ihrer begrenzten Anzahl von Anrainerstaaten nachweislich auf die Regimebildung durchschlagen. Um dennoch ‚gültige Aussagen‘ ableiten zu können, wurde die Arbeit zum einen durch Studien zu weiteren Regimen (Ozonregime und Regime zur grenzüberschreitender Luftverschmutzung) ergänzt. Zum anderen war dieser Sammelband im Sinne eines Auftakts für weitere Forschung konzipiert, die mittlerweile beispielsweise als erwähnte Regime-Datenbank vorliegt: Breitmeier, Young, Zürn 2006, siehe auch dies. 2007.

<sup>149</sup> Vgl. Young, Osherenko 1993, bes. Kap. 1. Vorläufer dieser Argumentationsstrategie finden sich bereits bei Haggard, Simmons 1987. Auch Breitmeier 1996 setzt im Rahmen seiner Arbeit zur Entstehung von Umweltregimen die Kerngrößen ‚Macht‘ und ‚Interessen‘ als unabhängige Variablen seiner Hypothesenbildung; siehe des Weiteren die komplementäre Indienstudie verschiedener Hypothesen zur Regimebildung bei Stefan Lindemann 2008, der dies auf den Bereich von Wasserregimen (auf der Ebene von Wassereinzugsgebieten) angewendet, worauf in Kapitel 3.3 eingegangen wird.

die Grundannahme: Selbstinteressierte Akteure lassen Regime dann entstehen, wenn diese für die Akteure von Nutzen sind. Die oben aufgeführten Hypothesen a) bis f) wurden von Young 1989 primär als interessenbasierte Hypothesen diskutiert und von Young und Osherenko 1993 durch vier weitere interessenbasierte Hypothesen ergänzt:

g) Die Regimebildung wird *in Abhängigkeit zur Bedeutung* gesetzt, die einem bestimmten Aufgabenfeld zukommt. Hierbei sollte erforscht werden, ob es sich förderlich auswirkt, wenn ein Thema hoch oder niedrig auf der politischen Agenda der Akteure steht. Verglichen mit der Klimapolitik steht die globale Wasserkrise vergleichsweise niedrig auf der Agenda führender Industrienationen, aber, zumindest mit Blick auf Fragen des *Zugangs* zu Wasser, relativ hoch auf der Agenda von Entwicklungsländern.

h) Auch stand zur Debatte, ob die Bildung internationaler Regime letztlich eine Umorientierung der Akteure bzw. Regimemitglieder voraussetzt, weg von ihren Partikularinteressen hin zu einer *stärker universalen Einstellung*, beispielsweise indem eine gemeinsame Verantwortung für die Überlebensbedingungen der Menschheit anerkannt und handlungsleitend wird, wie auch in Kapitel 2 normativ-ethisch begründet.

i) Es wurde des Weiteren die Hypothese aufgestellt, dass stark *wissenschaftlich-technisch* geprägte Regimebildungsprozesse womöglich erfolgreicher verlaufen als ‚politisierte‘ Verhandlungen.

j) Schließlich stand zur Prüfung, ob alle (wirklich) *interessierten und/oder betroffenen Akteure* an Verhandlungen zur Gründung eines Regimes teilnehmen müssen, damit diese erfolgreich sein können.

Mit Bezug auf *realistische* bzw. *machtbasierte* Theorien wurde die über Jahre hinweg dominante Hypothese getestet, wonach:

k) das Vorhandensein eines *Hegemons*, der ein Interesse an Regimebildung habe, eine notwendige Bedingung für die Entstehung eines Regimes ist, sei dieser nun ‚gütig‘ oder allein auf den eigenen Vorteil bedacht.

Als drittes Cluster von Hypothesen wurden schließlich *kognitivistische* bzw. *konstruktivistische* Kernthesen geprüft, die sich erst nach und nach als *wissensbasierte* Theorien auch innerhalb der Regimeforschung etablieren konnten, aber im Verlauf der Forschung besonders attraktiv geworden zu sein scheinen.<sup>150</sup> Young und Osherenko gingen folgenden zwei Hypothesen nach:

l) Ohne *wissenschaftlichen Konsens* bezüglich der Ursachen und (möglicher) Wirkungen eines bestimmten Problembereiches sind die Voraussetzungen für die Schaffung eines Regimes nicht gegeben. Dies könnte die zügige Schaffung des Ozonregimes (mit-) erklären und auch die zähen Verhandlungen in anderen Bereichen wie ‚Klima‘.

m) Ebenso ist ein ‚*Transmissionsriemen*‘ zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und politischem Regimebildungsprozess förderlich, der beispielsweise dafür sorgt, dass sich ein gemeinsamer Verstehens- und Identifikationshintergrund bei Wissenschaftlern wie Praktikern eines Problemfeldes herausbilden kann. Der hierfür berühmt gewordene Begriff ist der erwähnte der *epistemic communities*, die diese Leistung erbringen können.

Um die Rekonstruktion regimetheoretischer Hypothesen zur Entstehung internationaler Umweltregime vollständig durchzuführen und später für die Analyse globaler Wasserpolitik fruchtbar zu machen, sollen schließlich Überlegungen Youngs zum Thema ‚*Führung im Regimebildungsprozess*‘ wiedergegeben werden, welche die oben genannten Hypothesen f<sub>1</sub> und f<sub>2</sub> noch weiter differenzieren. Diese sind auch der Hypothesenprüfung durch Young und Osherenko unterzogen worden, im regimetheoretischen Forschungsdesign aber meist als ‚Kontextfaktoren‘ erfasst.<sup>151</sup> Young unterscheidet drei Führungstypen, welche, grob

---

<sup>150</sup> Vgl. dazu Kratochwil, Ruggie 1986; Alexander Wendt 1992 und 1999; Haas 1992 und 2005. Breitmeier 1996 kritisiert diese Schule, weil viele ihrer Erklärungen der abhängigen Variablen der Regimebildung (für Breitmeier) eine ‚black box‘ bleiben. Auch Young hat sich erst vergleichsweise spät substantiell mit dieser Forschungstradition beschäftigt, zum Beispiel in Young 1999a, S. 204ff.

<sup>151</sup> Leider ist die Integration von führungs- bzw. handlungstheoretischen Elementen und Regimetheorie bis heute nicht hinreichend gut gelungen, was auch eine Folge des oben diskutierten Paradoxon von Individuum und Institution in der *mainstream* Regimetheorie sein dürfte. Anders gesagt: Die theoretische Schwäche der Regimetheorie (und anderer Institutionentheorien) zur Erforschung von Führungsfragen, was noch einmal über das Setzen von Führung als Kontextvariable hinausgeht, liegt darin begründet, dass diese mindestens in ihren *mainstream* bis heute – wie die gesamte Forschung zum globalen Umweltwandel – keine Theorie(n) menschlichen Handelns entwickelt oder angeeignet hat. So hat sich die Regimetheorie der letzten Jahre auch nicht mehr systematisch mit führungsstheoretischen Fragen auseinander gesetzt, von der Beachtung führungsstheoretischer Gesichtspunkte als ‚Kontextfaktoren‘ einmal abgesehen; siehe etwa Levy, Young, Zürn 1995, S. 285f. Erste und bis heute gültige Bedingungen einer gelingenden Integration werden daher bereits in Young 1991 diskutiert, worauf noch Young 2010, S. 15, verweist. Die Bedeutung von Führung wird aufgegriffen in Underdal 2002, S. 34ff; darauf Bezug nehmend und im Kontext der später noch untersuchten UN



gesprächen, erneut die drei Denkschulen der Internationalen Beziehungen widerspiegeln, und schlussendlich in zwei weiteren Hypothesen zur Regimebildung münden.<sup>152</sup>

*Strukturelle* Führer seien in der Lage, faktische Macht in Verhandlungsmacht zu überführen, mit dem Ziel, ein kollektiv getragenes Ergebnis zu erzielen. Am ehesten kann diese Führungsart von jenen wahrgenommen werden, die bei einem Nicht-Zustandekommen eines Regimes wenig zu verlieren haben und daher in der Lage sind, mit Drohungen und Ähnlichem ihren Vorgaben glaubhaft Nachdruck zu verleihen. Ebenso sind diejenigen in der Lage die Rolle des strukturellen Führers auszufüllen, die ein besonderes Interesse am Zustandekommen haben und zugleich über genügend Anreizmittel verfügen, um andere für eine Vereinbarung zu gewinnen. Wichtige Funktionen struktureller Führer sind neben Drohen und Versprechen die Fähigkeit, den Zeitplan zu diktieren oder Unterstützungskoalitionen zu bilden bzw. den Zusammenschluss von ‚Bremsern‘ zu verhindern, wie es etwa dem amerikanischen Chefunterhändler Richard Benedick beim Ozonregime gelang.

Ein Führer als *Entrepreneur* ist nach Young, wer die Fähigkeit besitzt, die Verhandlungsmaterie so zu verarbeiten, dass ‚integratives‘ Verhandeln möglich wird, also beispielsweise sogenannte Nullsummen-Spiele vermieden werden. Durch geschicktes Intervenieren des Entrepreneurs kann das Verhandlungs-Surplus – das heißt, dass die Parteien nach Verhandlungen prinzipiell besser dastehen als ohne Verhandlungen – vermehrt werden. Der (eigennützig verfahrenende) Entrepreneur bestimmt Verhandlungen, indem er die Agenda beeinflusst, Aufmerksamkeit(en) erzeugt, innovative Lösungen unterbreitet und/oder ‚Deals‘ anbaut.<sup>153</sup> Ein solcher Führungstyp kann gleichzeitig struktureller Führer sein – und damit über relativ viel Macht verfügen –, aber auch eine deutliche schwächere Position besitzen, wie es bei Mostafa Tolba (UNEP-Generalsekretär) im Rahmen des Regimebildungsprozesses ‚Ozon‘ der Fall war. In diesem liberal geprägten Führungstyp spielt also weniger die Machtbasis die entscheidende Rolle, sondern die Fähigkeit, Win-Win-Situationen zu finden und für den Regimebildungsprozess zu nutzen.

---

Commission on Sustainable Development (UNCSD) auch Stine Madland Kaasa 2007, bes. S. 122f, mit einem Fokus auf „entrepreneurial leadership“.

<sup>152</sup> Der insbesondere durch die Arbeiten von Max Weber 1976 bekannt gewordene „charismatische Führer“ wird von Young verworfen, weil dessen ‚quasi messianischen Fähigkeiten‘ auf internationalem Parkett keine bedeutende Rolle spielten, so Young 1991, Fußnote 21. Auf Young 1991 beziehen sich auch primär die folgenden Ausführungen. Diese Begrenzung erscheint in Teilen voreilig und ist womöglich mehr auf die etablierte Dreiteilung in den Internationalen Beziehungen zurück zu führen, als dass sie empirisch belegt ist.

<sup>153</sup> Young macht deutlich, dass es auch immaterielle Werte wie Reputation innerhalb der (internationalen) Gemeinschaft sein können, die eine solche Führungsperson zu erlangen sucht. Reputation wird bekanntlich häufig von (neo-) liberalen Denkern genutzt, beispielsweise um normative Elemente in die strategische Zweck-Mittel-Rationalität zu überführen.

Schließlich können Führer eine *intellektuelle* Funktion erfüllen, wenn sie beispielsweise in der Lage sind, ein Problem in ‚neuem Licht‘ darzustellen. Diese Führungsrolle basiert auf einer anderen Logik, weil sie deliberative bzw. reflexive Prozesse der Verständigung zu leiten vermag, in denen sich über einen längeren Zeitraum Ideen, Einstellungen oder auch Weltbilder verändern und Bewusstsein bildet.<sup>154</sup> Dieser Führungstyp ist auf der einen Seite darauf angewiesen, dass das erzeugte Wissen bzw. Bewusstsein von den beiden erstgenannten Führungstypen aufgegriffen und in Verhandlungen eingebracht wird. Auf der anderen Seite werfen viele Ideen ‚ihren Schatten voraus‘ und bereiten konkrete Verhandlungen vor, so dass sie es sind, die den Weg (mit) bestimmen oder auch *konstruieren*, wie ein konkretes Problemfeld letztlich bearbeitet wird.

Ein gutes Zusammenspiel der einzelnen Führungsfunktionen ist wünschenswert, stößt aber auch schnell an Grenzen, beispielsweise wenn pragmatische Entrepreneurs und ‚Intellektuelle‘ aufeinander prallen.<sup>155</sup> Aus diesen Überlegungen leiteten Young und Osherenko eine allgemeine und eine konkrete Hypothese ab, die abschließend auch hier in den Hypothesenkatalog mit aufgenommen werden sollen:

n) Effektive Führung ist eine *notwendige* Bedingung der Regimebildung, weil sonst Kooperationen auch in vergleichsweise einfachen Aufgabengebieten, die beispielsweise (spiel-) theoretisch als unproblematisch modelliert werden könnten, scheitern.

o) In einem Regimebildungsprozess müssen mindestens zwei der drei Führungstypen vorhanden sein, weil Regime, und Prozesse ihrer Bildung, auf mehreren Randbedingungen fußen, die nicht allein von strukturellen Führern, Entrepreneurs oder intellektuellen Leitpersonen allein bearbeitet werden können.

---

<sup>154</sup> Vgl. dazu beispielhaft Simonis 2004b, der in seiner Besprechung von *Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre Update* die intellektuelle (Spreng-) Kraft von neuen Konzepten und Metaphern eindrücklich aufzeigt. Ein weiteres prominentes Beispiel hierfür ist der von vielen Regimen vollzogene Übergang von Tragfähigkeitsüberlegungen hin zu einem ganzheitlichen, ökosystemaren Denken, was im Bereich der Wasserpolitik seit 1992 auch unter dem Begriff des Integrierten Wasserressourcenmanagements (IWRM) behandelt wird, und einer neuen intellektuellen Basis bedurfte.

<sup>155</sup> Vgl. etwa die selbstkritische Charakterisierung der Wissenschaftler im Bereich Wasser von Malin Falkenmark 2002a S. 11, wonach die Wasserexperten es noch immer nicht hinreichend geschafft hätten, sich allen Stakeholders zu öffnen und eine ‚anschlussfähige Sprache‘ zu sprechen. Im Rahmen der Stockholmer Weltwasserwoche von 2004 brachte sie es während ihrer *keynote* wie folgt auf den Punkt: *Facts are facts, but perceptions are reality.*

### 3.2.3 Ergebnisse der Hypothesenprüfung in der regimetheoretischen Literatur

Weil die vorliegende Arbeit mit ihrer Forschungsfrage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes auf diesen aus der Literatur rekonstruierten Hypothesen aufbaut, statt eigene (gleichlautende) Hypothesen einzuführen, ist hier kritisch zu fragen, was die *Prüfung der Hypothesen* a) bis o) ergeben hat. Welche konnten bestätigt werden, welche wurden verworfen?<sup>156</sup> Welche Rückschlüsse auf Regimebildungsprozesse allgemein sind daraus abzuleiten? In Kapitel 5 sollen dann diese Hypothesen mit der in Kapitel 4 gewonnenen Empirie der Wasserpolitik zusammen gebracht und für die Erklärung globaler Wasserpolitik als Regimebildungsprozess nutzbar gemacht werden.

Klar wurde von Young und Osherenko die Hypothese verworfen, dass die Existenz eines Hegemons eine notwendige Bedingung für die Bildung eines Regimes ist (Hypothese k). Ihre Ergebnisse widersprachen nicht der Bedeutung von *Machtstrukturen* allgemein, insofern beispielsweise Situationen mit relativer Nutzenorientierung seitens der Akteure kaum förderlich für Regimebildungsprozesse sind, aber die Autoren waren nicht in der Lage, den Nachweis der konstitutiven Funktion eines Hegemons in den untersuchten Regimebildungsprozessen zu führen.

Mit Bezug auf *interessensbasierte Hypothesen* konnten die Autoren insbesondere die Rolle von Führungspersonen belegen. Hierbei erwiesen sich in frühen Phasen einer Regimebildung ‚intellektuelle Führer‘ als wichtig, Entrepreneurs hingegen wurden sogar als notwendige Bedingung im gesamten Regimebildungsprozess angesehen (Hypothesen f<sub>1</sub>, f<sub>2</sub> sowie die führungsspezifische Hypothese n). Die Vermutung, dass auszuhandelnde Arrangements als fair angesehen werden müssen, konnte ebenso belegt werden, wenn auch nicht in einem strikten Sinne, das heißt als notwendige Voraussetzung im Prozess (Hypothese b). Das Vorhandensein klarer, ins Auge springender Lösungen wirkte sich förderlich aus, beispielsweise um Verhandlungsblockaden zu durchbrechen (Hypothese c). Ebenso sind Regime mit wirksamen Mechanismen der Regeleinhaltung bereits in ihrem Entstehungsprozess begünstigt, weil (potenzielle) Mitglieder in diesem Zusammenhang eher zur Mitarbeit bereit sind, Regimebildung erfolgreich zu gestalten (Hypothese d). Schon 1993 galt, dass eine ‚Koalition Williger‘ in Regimebildungsprozessen, idealerweise mit starken Vorreitern, wenn auch nicht notwendiger Weise einem Hegemon, erfolgversprechend sein

---

<sup>156</sup> Vgl. dazu Young, Osherenko 1993, bes. das zusammenfassende Kap. 7.

kann und das Desinteresse einzelner kein grundlegendes Hindernis für die Regimebildung sein muss (Hypothese j). Da sich die Regimebildung, wie dargelegt, in der Regel in Stufen vollzieht, wo mit jeder Stufe auch die Anzahl und der Grad der Einbindung von (neuen) Regimemitglieder steigt bzw. steigen könne, ist dies oft sogar förderlich. Weniger klar war das Ergebnis bezüglich der abstrakten liberalen These, dass integratives Verhandeln – dessen Kernidee auf Win-Win-Situationen hinaus läuft – durchweg erfolgsversprechender als distributives Verhandeln ist (Hypothese a). Nicht bestätigt werden konnte die Hypothese, dass ein gemeinsames Interesse oder eine kollektive Wahrnehmung des Problems bzw. vom zu schützenden (Gemeinschafts-) Gut bestehen muss, bevor Institutionalisierungsbemühungen erfolgsversprechend sind (Hypothese h). Genauso wenig konnte bestätigt werden, dass ein Thema allgemein hoch respektive niedrig auf der Agenda aller Akteure für erfolgreiche Regimebildungsprozesse stehen müsse (Hypothese g). Schließlich konnte nicht bestätigt werden, dass wissenschaftlich-technische Probleme erfolgreicher verregelt werden können als politisch brisante (Hypothese i). Unbestritten ist zwar, dass der Stand der wissenschaftlich-technischen Erkenntnis auf den Regimebildungsprozess durchschlägt. Weil Regimebildungsprozesse durch Interessens- oder gar Wertekonflikte geprägt und per se politischer Natur sind, müssen sie letztlich politisch gelöst und können nicht in technokratische Zirkel abgeschoben werden.<sup>157</sup>

Der zuletzt genannte Punkt verweist bereits auf die Prüfung *wissensbasierter Hypothesen*. Die *allgemeine* Bedeutung von (wissenschaftlicher) Erkenntnis konnte zwar als *notwendige* Bedingung unterstrichen werden, stellte aber für sich genommen keine hinreichende Bedingung der Regimebildung dar (Hypothese l); ein Ergebnis das kaum verwundern sollte, denn mit dem Herausbilden eines wissenschaftlichen Konsens geht die Bildung eines Regimes nicht Hand in Hand, oder, allgemein gesprochen, zwischen Erkennen und Handeln klafft nicht selten eine (breite) Lücke. Gleiches gilt für die vieldiskutierten ‚epistemischen Gemeinschaften‘, deren Existenz allein ebenfalls nicht hinreichend ist, auch wenn sie oft unverzichtbare Funktionen übernehmen und damit zu Recht das Interesse der Forschung verdienen, das sie seit Jahren auf sich gezogen haben (Hypothese m).

---

<sup>157</sup> Auf die Bedeutung von Wertekonflikten im Rahmen der Regimebildung gehen ein: Rittberger, Zürn 1989; weiter ausgearbeitet in Zürn 1992. Demnach ist eine Ausgangssituation, die von stark widerstreitenden Wert- bzw. Grundeinstellungen geprägt ist, für die Regimebildung besonders problematisch, was auch im Rahmen globaler Wasserpolitik ausgemacht werden kann. Dort besteht weiterhin die durchaus schwierige Konstellation, dass Regelungen zur Trinkwasserversorgung und anderer menschlichen Nutzungsformen primäre Anliegen der Entwicklungsländer sind, während der Schutz aquatischer Ökosysteme von vielen Industrienationen, vor allem EU-Staaten verfolgt wird. Auch wenn von Wissenschaft und auch Politik viel Energie dahingehend aufgebracht wird zu demonstrieren, dass sich diese beiden Aspekte nicht gegenseitig ausschließen, verfallen die politischen Verhandlungen weiterhin oft allzu schnell in diese gegensätzlichen Positionen.

Schließlich können die Stufen der Regimebildung gut mit den *Führungstypen* in Verbindung gebracht werden (Hypothese o). Wenn zu Beginn von Regimebildungsprozessen oft primär um die richtige Deutung des Problemzusammenhangs gerungen wird und das sich anbahnende Regime in diesem Stadium generative Funktionen erfüllt, dann sind vor allem intellektuelle Führungspersönlichkeiten für die Erarbeitung und Formung der Agenda gefragt. In den folgenden Phasen der Regimebildung (*institutional choice* und Operationalisierungsphase) treten intellektuelle Führer dann eher kritisch begleitend auf. Strukturelle Führer und vor allem Entrepreneurs sind hingegen in den Phasen 2 und 3 unabdingbar, beispielsweise weil in diesen Phasen, in denen sich langsam auch regulative und prozedurale Regimefunktionen ausbilden können, verschiedene Verhandlungsprobleme und –blockaden auftreten, die es zu überwinden gilt.

Das Interesse, nach Jahren der Grundlagenforschung Gestaltungsempfehlungen zu geben, kulminiert in der von Young so genannten *diagnostic method*. Diese soll einen praktisch relevanten Analysenrahmen für faktische Regimebildungsprozesse (und auch für Fragen der Regimeeffizienz) bieten. Diese ‚Methode‘ enthält an sich wenig Neues im Vergleich mit dem bislang Dargelegten. Sie stellt aber *als Methode* eine systematische Weiterentwicklung der Forschung zur Regimebildung dar, wobei sie zusätzlich besonderen Wert auf eine vorgeschaltete situationsspezifische Erfassung des Regimeumfeldes legt, die sich in 4 ‚Ps‘, *Problems, Players, Practices* und *Politics*, untergliedert, was wahrscheinlich auch Kritiken am Youngschen Ansatz des „institutional bargaining“, wie beispielsweise von Zürn vorgetragen, aufgreift.<sup>158</sup> Je nach Aufgabenfeld sieht die konkrete Analyse der 4 Ps verschieden aus und dient im Youngschen System dem darauf aufbauenden *institutional bargaining* zur Vorbereitung.<sup>159</sup>

Daniel Bromley hat dem Youngschen Ansatz allerdings bereits 2001, also noch vor der anschließenden Ausarbeitung der *diagnostic method*, „logical incoherence and intellectual barrenness“ bescheinigt.<sup>160</sup> Wenn man den übermäßig scharfsinnigen Unterton dieser Behauptung außer Acht lässt, dann kann man mit Bromley in der Tat jene theoretische Inkonsistenzen (zum Beispiel bei der integrativen Indienstnahme verschiedener Schulmeinungen durch Young) erahnen, denen sich das folgende Unterkapitel 3.3 nun

---

<sup>158</sup> Siehe dazu Zürn 1998b.

<sup>159</sup> Vgl. Young 2008b. Diese jüngste Entwicklung in Youngs Denken korreliert direkt mit einer Grundintention dieser Arbeit. Beide Arbeiten haben zum Ziel, die Bandbreite regimetheoretischer Forschung so aufzubereiten, dass sie für die Anwendung auf konkrete Regimebildungsprozesse umfassend zur Verfügung steht.

<sup>160</sup> Daniel Bromley 2001, S. 32 (Hervorhebung geändert, F.S.).

widmet.<sup>161</sup> Denn Bromley ist zuzustimmen, dass ein deduktiver und ein nicht-deduktiver Analyserahmen auf je unterschiedlichen Grundannahmen fußt, denn letzterer startet seine Untersuchungen im Sinne einer Diagnose nicht mit theoretischen Axiomen, sondern

*with an empirical claim about the behavior of states (and their citizens), and it then turns to a quest for auxiliary assumptions (hypotheses) that will constitute the case for those behaviors. Some philosophers call this way of knowing diagnosis. Charles Sanders Peirce called it abduction. I call it promising.*<sup>162</sup>

### 3.2.4 Zusammenfassung und Zwischenbilanz

In diesem Unterkapitel 3.2 wurde auf die Forschung zu Regimebildungsprozessen (vorwiegend der 1990er Jahre) eingegangen und primär zentrale Hypothesen aus der Literatur rekonstruiert. Dabei wurde der dominierende liberale Erklärungsansatz wiedergegeben, nach welchem Regime weder spontan noch von einem Hegemon auferlegt sondern infolge internationaler Verhandlungen entstehen und ihr Entstehungsprozess verschiedene Phasen durchläuft. Dazu wurde Youngs Konzept des *institutional bargaining*, mittlerweile durch eine vorgeschaltete ‚Diagnose‘ ergänzt, in den Mittelpunkt gerückt. Dieses fußt weitgehend auf rationalistischen Grundannahmen, ist aber von modelltheoretischen Überspitzungen strikt eigennutzenmaximierender Akteure frei. In Kapitel 5 wird zu zeigen sein, ob sich die in 3.1 identifizierten Regimecharakteristika und die von der Regimeforschung geprüften Hypothesen (3.2) auch im Regimebildungsprozess globaler Wasserpolitik wiederfinden und zur Erklärung derselben fruchtbar machen lassen, eingebettet in einen weiter gefassten integrativen Theorieansatz, wie in Kapitel 1 angedeutet und im Folgenden auszuführen.

---

<sup>161</sup> Dieses Urteil würde Bromley wohl bezüglich Young 2010, worauf in den einleitenden Überlegungen zur Untersuchungsmethode auch Bezug genommen worden ist, abermals fällen. Insofern adressiert auch eine erfolgreiche Argumentation hinsichtlich der Möglichkeit einer integrativen Theorie der Regimebildung in 3.3 diese Kritik Bromleys. Siehe auch Zürn, der bereits 1998b zum „komplementären Ansatz“ Youngs anmerkt: „[T]he question is posed whether Young simultaneously goes too far and not far enough in ‘softening’ the rational choice approach.“ A.a.O., S. 628. D.h., Young geht zu weit, indem er (1993) die Erklärungskraft rationalistischer Theorien durch die (vorschnelle) Integration der verschiedenen Schulpositionen einschränkt, und nicht weit genug, weil er (ebenfalls 1993) die Erklärungskraft kognitiver Theorien noch nicht hinreichend erschlossen hat.

<sup>162</sup> Bromley 2001, S. 32.

### **3.3 Inkommensurabilität, Komplementarität oder Integration regimetheoretischer Denkschulen?**

Vieles ist in der Disziplin der Internationalen Beziehungen über ihre widerstreitenden Denkansätze bzw. Schulen gesagt und geschrieben worden. Die Debatte an sich soll hier nicht eingeführt werden. Was hingegen versucht wird, ist, den speziell regimetheoretischen Strang dieser Kontroverse aufzugreifen.<sup>163</sup> Damit verschiebt sich der Gang der Analyse auf eine meta-theoretische Ebene, weil nun Stärken, Schwächen und interne (Un-) Stimmigkeiten einzelner regimetheoretischer Ansätze diskutiert werden sollen. Dies geschieht, um Prozesse der Regimebildung besser verstehen zu können – umfassender als es das rekonstruktiv gehaltene Unterkapitel 3.2 mit seinem eben gewonnenen Zwischenergebnis allein ermöglicht. Da in den Sozialwissenschaften die Theoriebildung in besonderem Maße auf die Erklärungsgegenstände durchschlägt, ist eine Reflexion der jeweiligen theoretischen Grundannahmen umso mehr geboten.<sup>164</sup> So wird sich heraus stellen, dass weiterhin vorhandene Unstimmigkeiten beim Erklären konkreter Regimebildungsprozesse in ihren ‚Tiefenstrukturen‘ oftmals auf Unstimmigkeiten in den jeweiligen theoretischen Grundannahmen gründen.

#### **3.3.1 Über ‚bloße‘ Komplementarität hinausgehend – der Vorschlag von Hasenclever, Mayer und Rittberger**

Der Regimetheorie wurde oft vorgeworfen, eine zu optimistische Einstellung bezüglich kooperativer Zusammenarbeit bei globalen Umweltproblemen zu haben. Das ist nicht allein eine Frage der korrekten oder inkorrekten Wiedergabe faktischer Regimebildungsprozesse

---

<sup>163</sup> Vgl. dazu im Kontext der Regimetheorie Hasenclever, Mayer, Rittberger 1997 und dies. 2000. Ein erster Beitrag mit Bezug auf Wasser liegt von Lindemann 2008 vor. Dieser bezieht sich allerdings auf europäische Wassereinzugsgebiete und nicht auf die globale Ebene. Er verfolgt primär, wie auch Young 2002 und 2008a sowie Young, Osherenko 1993, oder jetzt auch Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen 2010, eine komplementäre Verwendung der jeweiligen schulenbezogenen Hypothesen zur Regimebildung, statt eine Integration auf der Ebene der einzelnen Denkschulen (als notwendige Voraussetzung einer komplementären Verwendung) zu versuchen.

<sup>164</sup> Vgl. dazu allgemein Habermas 1982, dort besonders den zweiten Abschnitt zur Hermeneutik mit Fokus auf S. 143ff, weiterhin Apel 1979 und 1994. Vgl. zur rekonstruktiven Wissenschaft auch Wolfgang Kuhlmann 1986. Es wäre das Programm einer eigenen, wissenschaftstheoretischen Dissertation, die englischsprachig dominierte Regimetheorie mit der deutschen Diskussion zum so genannten ‚Positivismusstreit‘ oder auch mit der Hermeneutikforschung allgemein zusammenzubringen. Das würde die stark positivistische Färbung der Regimetheorie hinterfragen, ohne vorschnell manch konstruktivistischen Verheißungen der Regimeforschung anheim zu fallen; vgl. hierzu die Abhandlung Böhlers 1998, die zwar als unternehmensethische Arbeit betitelt ist, an sich aber eine generelle erkenntnistheoretische Auseinandersetzung mit konstruktivistischen Positionen darstellt und deren Recht und Grenzen ausmisst.

durch die Wissenschaft, sondern darüber hinaus auch, wie erwähnt, den Befangenheiten (*bias*) des dominierenden liberalen Denkansatzes zuzuschreiben. Das Brennglas liberaler Theorien erfasst vorhandene Interessenskonstellationen und mögliche Kooperationsmöglichkeiten wie keine andere Theorierichtung, bleibt aber unscharf bzw. unschärfer, wenn es um Fragen politischer Macht, die Bedeutung von Ideen oder auch um ein besseres Erfassen führungsspezifischer Aspekte der Regimebildung geht. Tatsächlich scheinen im Regimebildungsprozess der globalen Wasserpolitik sowohl Macht, Interessen und Ideen eine je eigene Rolle zu spielen und daher ist eine *integrative* Theorie der Regimebildung am ehesten geeignet, die verschiedenen Prozesse zu erfassen. So tritt, wie ebenfalls bereits erwähnt, die primär rationalistisch geprägte Logik von Verhandlungen erst relativ spät im Regimebildungsprozess in den Vordergrund, während die Entstehung von Ideen und deren Einfluss auf das Verhalten der Akteure frühzeitig eine Rolle spielen, was mit sich bringt, die Stärken der einzelnen Denkschulen komplementär nutzen zu müssen. Diese Ausgangslage scheint evident, können komplexe reale Sachverhalten doch ebenfalls nur mit komplexen bzw. integrativen Theorien erklärt werden – freilich ohne dass sich dabei die theoretische Komplexität vollständig der Wirklichkeit annähern sollte oder könnte.<sup>165</sup> Für die Theoriebildung ist dies jedoch keineswegs trivial, weshalb bislang in der Forschung zwar mehrfach die Intention vorgetragen wurde, eine integrative(re) Theorie der Regimebildung vorzulegen, dies bislang jedoch noch zu guten Teilen uneingelöst geblieben ist.<sup>166</sup>

Nach der in Kapitel 3.2 wiedergegebenen Hypothesenprüfung durch Young und Osherenko kann zwar geschlussfolgert werden, dass eine Trennung entlang der drei

---

<sup>165</sup> Im Sinne positivistischer Forschung muss eine integrative Theorie der Regimebildung dem Kriterium entsprechen, Bedingungen der eigenen Falsifizierbarkeit ausweisen zu können. Das liegt vor, wenn a) die integrative Theorie oder einer ihrer Teilbereiche im Sinne von Wenn-dann-Beziehungen zu widersprüchlichen Ergebnissen führt und b) wenn das gleiche Erklärungspotenzial von *einer* Denkschule erbracht werden kann. Ein weiteres Problem für eine integrative Theorie mag das ‚Endogenitätsproblem‘ hypothesenbasierter Sozialforschung sein, in welcher die abhängige und unabhängige Variable nicht hinreichend voneinander zu trennen sind – ein Theorieproblem, was mit zunehmender Integration unabhängiger Variablen innerhalb einer Theorie an Bedeutung gewinnen kann. Dieses Problem ist auch in interpretativen Ansätzen als *petitio principii* bekannt, auch Zirkelschluss genannt, wo das zu Beweisende im Laufe der Beweisführung bereits beigelegt wird, anstatt es an dessen Ende argumentativ zu schließen bzw. abzuleiten, und sollte daher als Fehlschluss in der Beweisführung innerhalb einer integrativen Theorie der Regimebildung nicht unentdeckt bleiben.

<sup>166</sup> Siehe dazu etwa Young 2008a und ders. 2002, Kap. 2, wo auf verschiedene Entwürfe der Handlungsrationalität – von Simon 1957 über Hardin 1968 bis Wendt 1999 – eingegangen wird. Young stellt diese jedoch als gleichberechtigte Optionen nebeneinander und verpasst es, diese zueinander theoretisch in Beziehung zu setzen. So schreibt Young 2008a, S. 8, erneut: „*We are not in a position at this point to merge the three perspectives fully to create a single, overarching theory of environmental institutions. But researchers studying these institutions regularly make use of all three perspectives, often in efforts to explain the success or failure of specific institutional arrangements.*“ Youngs Postulat der komplementären Nutzung der verschiedenen Schulen bleibt theoretisch unbefriedigend und ist eher gesetzt als begründet, wie mit Blick auf die Kritik von Bromley 2001 bereits angedeutet. Einen Schritt weiter gehen Hasenclever, Mayer, Rittberger 1997 und dies. 2000 – ein Theoriebeitrag, der noch ausbaufähig ist. Siehe zum Thema auch Tanja Börzel, Thomas Risse 2002, die für die Frage der Normanerkennung zu ähnlichen, stärker kognitivistisch geprägten Erkenntnissen kommen.



Schulmeinungen analytisch sinnvoll und aus heuristischen wie methodologischen Gründen auch geboten erscheint, weil die Schulen mit ihren Kerngrößen Macht, Interessen, Ideen die unabhängigen Variablen der Hypothesenbildung stellen. Gleichzeitig ist es jedoch kaum befriedigend, einzelne Bedingungen der Regimebildung zu isolieren und Schlussfolgerungen abzuleiten, die umgehend von anderen Schulmeinungen oder empirischer Evidenz bzw. Praxis in Frage gestellt und zurückgewiesen werden.<sup>167</sup> Will man Regimebildungsprozesse ‚aus einem Guss‘ erklären, kommt man nicht umhin, eine umfassende(re) Theorie vorzulegen. Den bislang wohl weitreichendsten Versuch legten Andreas Hasenclever, Peter Mayer und Volker Rittberger vor, verschiedene Schulmeinungen zu einer integrativen Theorie internationaler Regime zu verbinden, die über ein größeres Erklärungspotenzial verfügt als die je einzelnen Positionen. Die Autoren schreiben: „[T]he promise that a theoretical synthesis holds is that it allows for a more complete or more accurate explanation of international regimes.“<sup>168</sup> Gleichzeitig weisen sie jedoch darauf hin, dass die ‚Messlatte‘ für den Erfolg eines solchen Vorhabens nicht eben niedrig aufgehängt sei, denn:

*those interested in a synthesis of concepts and assumptions originating in different schools of thought must take care that the resulting more complex theory still forms a coherent whole and remains internally consistent.*<sup>169</sup>

Die Kernaussagen von Hasenclever, Mayer und Rittberger, die bereits im Verlauf der vorliegenden Arbeit angedeutet worden sind, lassen sich wie folgt zusammen fassen: (Neo-) liberale Denker und Realisten argumentieren beide rationalistisch, das heißt, sie legen eine Handlungsrationaltät im Zweck-Mittel-Modus zu Grunde.<sup>170</sup> Diesen Punkt verfehlt

---

<sup>167</sup> Die Empfehlung von Young und Osherenko (1993), komparative Analysen aus der Fülle vorhandener Regime unter der Fragestellung der Regimebildung durchzuführen, führt gewiss zu Fortschritten, siehe Breitmeier, Young, Zürn 2006 und dies. 2007. Das grundlegende Problem der (scheinbaren) Inkommensurabilität der Schulen wird dadurch aber nicht aufgelöst, und der positivistische Reflex, die Stimmigkeit der eigenen Aussagen durch eine hinreichend große Menge an Fallstudien zu verbessern (*large-n studies*), verfehlt den Kern des Arguments und wohl auch der Sache.

<sup>168</sup> Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000, S. 6.

<sup>169</sup> A.a.O. Siehe dazu auch die Ausführungen in Fußnote 165.

<sup>170</sup> Dass realistische und (neo-) liberale Theorien so weit nicht auseinander liegen, wurde bereits in Kapitel 2 kurz an den Arbeiten Karl Homanns festgemacht, der häufig zwischen neoliberalen und realistischen Argumentationsfiguren hin und her wechselt. Dass es praktisch wohl widersinnig, theoretisch aber möglich ist, einmal Macht und einmal (gemeinsame) Interessen in den Vordergrund zu rücken, ist in der Tat auf den gemeinsamen rationalistischen Ursprung dieser Theorien zurück zu führen; so auch Alexander Wendt in seinem vielzitierten Aufsatz von 1992, beispielsweise S. 391. Wendt sieht klar den gemeinsamen rationalistischen Kern von realistischen und liberalen Schulen, versucht aber mit seinem liberal-konstruktivistischen Ansatz (1992) Aporien orthodox-rationalistischer Positionen aufzuheben, wie beispielsweise das exogene Setzen von Akteursinteressen und –identitäten, die damit selbst (auch) zu abhängigen Variablen werden. Dies geschieht „on behalf of the liberal claim [for example of Keohane, F.S.] that international institutions can transform state identities and interests“, a.a.O., S. 394, siehe dazu auch a.a.O., S. 423. Damit gelingt es Wendt, eine plausible und schlüssigere Deutung von Phänomenen vorzulegen, die vorschnell als Domäne der Realisten angesehen worden sind, wie zum Beispiel die Analyse von Kooperation und Selbsterhaltung in anarchischen (internationalen) Beziehungen, was Wendt wie folgt auf den Punkt bringt: „There is no ‚logic‘ of anarchy apart

beispielsweise der genannte Artikel von Lindemann mit seiner komplementären Indienstudie der verschiedenen Denkschulen zur Analyse von Regimebildungsprozessen von Flusseinzugsgebieten, weil er mit einer Integration auf der Ebene der Hypothesen (statt der zugrunde liegenden Theorien) nicht die richtige Ebene theoretischer Integration trifft. Auf der Ebene *empirischer Phänomene*, die von (theoriegestützten) Hypothesen adressiert wird, mögen interessensbasierte und wissensbasierte Hypothesen in der Tat von Fall zu Fall besser miteinander harmonieren als interessensbasierte und machtbasierende Theorien, wie von Lindemann belegt. Die größere *theoretische Herausforderung*, wie auch klar von Hasenclever, Mayer und Rittberger gesehen, liegt aber zwischen rationalistischen und kognitivistischen Positionen, weil diese beispielsweise zwei verschiedene Modi kollektiven Handelns abbilden.

Einem solch zweigeteilten Grundverständnis menschlichen Handelns entspricht in der englischsprachigen politikwissenschaftlichen Diskussion die „logic of consequences“ im Kontrast zur kognitivistisch-konstruktivistischen „logic of appropriateness“.<sup>171</sup> Ein ‚Kunstgriff‘ in Bezug auf Integration gelingt Hasenclever, Mayer und Rittberger, indem sie treffend in eine ‚schwache‘ und eine ‚starke‘ Form des Kognitivismus unterscheiden. Damit umschiffen sie das Ausloten erkenntnistheoretischer Untiefen, können aber dennoch für die intra-regimetheoretische Debatte eine differenziertere Erklärung anbieten. So lässt sich die schwache Form des Kognitivismus gut in die von den Autoren vorgeschlagene integrative Theorie einbinden, weil diese zwar Idealisierungen menschlichen Handelns durch die Rationalisten zurückweist,<sup>172</sup> gleichzeitig aber (bei Hasenclever, Mayer und Rittberger) zumindest teilweise einer zweckrationalen Logik unterworfen bleibt.<sup>173</sup> Erkenntnisse schwacher Kognitivistischer seien eine notwendige Ergänzung zu rationalistischen Schulen, so die Autoren weiter, weil Interessen nichts *a priori* Gegebenes sind – auch wenn das manch

---

from the practices that create and instantiate on structure of identities and interests rather than another; structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy“ (a.o.O., S. 394f; auch a.a.O., S. 423f). Und mit den später diskutierten Kratochwil und Ruggie 1986 kann hinzugefügt werden: Selbstbehauptung und Machtpolitik konstituieren keinen ‚Archimedischen Punkt‘ *außerhalb der Geschichte*, sondern fließen aus derselben heraus, mit anderen Worten: *anarchy is what states make of it* (Wendt); siehe Kratochwil, Ruggie 1986, S. 763.

<sup>171</sup> Vgl. Young 2002, Kap. 2, James March, Johan Olson 1998 und grundlegend Habermas 1984, dort bes. Kap. 9 und 11, sowie Apel 1994. Hier eröffnet sich eine weitere interessante Forschungsfrage, nämlich inwieweit sich die Unterscheidung in ‚logic of consequences‘ und ‚logic of appropriateness‘ mit der von Habermas eingeführten Unterscheidung in ‚System‘ und ‚Lebenswelt‘ vergleichen lässt, inwieweit also die konsequentialistische Variante in die ‚eindimensionale Systemlogik‘ mündet und ‚lebensweltliches‘ Wissen sozialer Praxis entspringt.

<sup>172</sup> Siehe Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000, S. 10.

<sup>173</sup> Dass Hasenclever, Mayer und Rittberger besser mit der quasi rationalistischen, schwachen Form des Kognitivismus arbeiten können, verwundert kaum. Dies ist und bleibt die dominante Handlungstheorie in den Sozialwissenschaften (und ist beispielsweise Ursache für die meist verkürzte Habermas-Rezeption und dessen Theorie des kommunikativen Handelns in der politikwissenschaftlichen Debatte).

neoliberaler Denker immer wieder Glauben machen will –, sondern im Rahmen von Lernprozessen gebildet bzw. verändert werden.<sup>174</sup> Ideen und Überzeugungen kommt demnach im Rahmen der Regimebildung eine *konstitutive* Rolle zu, die es auch theoretisch zu erfassen gilt. Die erwähnten *epistemic communities* entsprechen diesen Überlegungen, weil sie neue Ideen entwickeln, Allianzen formen, die Problemwahrnehmung verändern und langfristig auch Interessen und den Verlauf internationaler Verhandlungen mit bestimmen.<sup>175</sup> Doch vor einer ‚Grand Synthesis‘ scheuen die Autoren jedoch zurück. Warum?

Weil diese auch die ‚starken Kognitivisten‘, von ihnen auch Konstruktivisten oder Reflektivisten genannt, mit einbeziehen müsste. Vertreter dieser Richtung ordnen sich nicht wie ihre theoretisch ‚weniger kritischen Kollegen‘ in die Kausalkette erklärungs-fokussierter Ansätze ein (*Ideen* formen *Interessen*, die *Verhandlungsergebnisse* bestimmen), sondern kritisieren rationalistische Grundannahmen frontal, wie mit Bromley bereits angedeutet, und geben beispielsweise (internationalen) Normen und deren nicht vollends rationalistisch erfassbaren Konsequenzen oft eine weit größere Bedeutung und einen größeren Einfluss auf das Verhalten der Akteure, wie es beispielsweise weiterhin auch auf die ‚weichen‘ Empfehlungen globaler Wasserpolitik zuzutreffen scheint.<sup>176</sup> Wie bereits erwähnt, orientieren sich Akteure in diesem Handlungsmodell nicht bzw. nicht primär am Maximieren oder auch nur Verfolgen des eigenen Interesses, sondern am ‚Angemessenen‘ und an ihnen im sozialen Gefüge zugeschriebenen Rollen. Doch damit nicht genug. Während die zugrunde gelegten Handlungstheorien beider Lager in vielen Bereichen inkompatibel seien, wären deren epistemische Grundannahmen inkommensurabel, so Hasenclever, Mayer und Rittberger. Hier attackieren Vertreter des ‚starken‘ Kognitivismus den *positivistischen* Theoriezuschnitt der Rationalisten und stellen anstelle des hypothesengestützten Erklärens von beobachtbarem Verhalten Bemühungen eines intersubjektiven *Verstehens* von Motiven der Handelnden in den Vordergrund.

Die Autoren werfen, wie gesagt, vorzeitig die Flinte ins Korn und lassen es dahin gestellt, ob die nach ‚außen gerichtete‘ erklärende Wissenschaft (im Englischen wird nach wie vor oft nur hierfür der Begriff ‚Science‘ benutzt, und dem sitzt letztlich auch Young

---

<sup>174</sup> Das ist spätestens mit Wendt 1992 auch innerhalb der Theoriediskussion im Rahmen der Internationaler Beziehungen klar gesagt worden und ermöglicht beispielsweise folgende Frage in der Forschung zum globalen Umweltwandel in den Blick zu bekommen: *What drives the drivers of global environmental change?*

<sup>175</sup> Siehe etwa Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000, S. 10f und 25f; auch Mayer-Ries 1999, S. 58ff, der ‚kognitiv-kommunikative‘ Funktionen von Regimen, insbesondere ihrer generellen Prinzipien, diskutiert; dazu auch Dingwerth, Pattberg 2007, S. 142ff.

<sup>176</sup> Vgl. Friedrich Kratochwil 2002 (dessen Titel auch Programm ist: *Souveränität und Moderne. Eine begriffliche Analyse eines semantischen Feldes*; Hervorhebung F.S.) sowie die Diskussion in Rechkemmer 2004, Kap. 1. Die Auslegung des just ausgerufenen Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung wird wahrscheinlich auch in konstruktivistische Bejahung, positivistisch-juristische Kritik und, womöglich, politische Gleichgültigkeit (bis auf Weiteres) auseinander fallen.

unbemerkt auf, wenn er, wie oben zitiert, schreibt: „understanding the world of *observable* events“) und die nach ‚innen gerichtete‘, verstehende, hermeneutische Perspektive tatsächlich inkommensurabel oder doch miteinander versöhnbar sind.<sup>177</sup> Ist es also eine nicht zu lösende Aufgabe, die ‚Kraft der Argumente‘ oder die Rolle intersubjektiven Wissens für die Entwicklung ‚kollektiver Identitäten‘ mit dem klassischen Instrumentarium der Hypothesenbildung und –prüfung rationalistischer Schulen kombinieren und deren ‚weiche‘ Wirkungen belegen zu können? Immerhin empfehlen Hasenclever, Mayer und Rittberger, dass Vertreter beider Seiten in den Dialog miteinander treten sollten und auch Young und das IDGEC-Team kommen, wie gesagt, nach jahrelanger Forschung zu diesem Ergebnis – und eben nicht mehr. Doch wie soll ein Voneinander-Lernen möglich sein, wenn auf keinen belastbaren gemeinsamen Grund aufgebaut werden kann?<sup>178</sup> An dieser Stelle ist es daher nötig und lohnend, diesen *Grundlagenstreit* kurz aufzunehmen und weiter auszutragen.

### **3.3.2 Wissenschaftstheoretischer Exkurs: Zur hermeneutischen Dimension der Sozialwissenschaften**

Eine integrative Theorie internationaler Regime, hier insbesondere der Regimebildung, soll die *Phänomene* globaler Umweltpolitik allgemein und der Wasserpolitik im Besonderen angemessen verstehen und erklären können. Diese Behauptung muss sich mit Hilfe der vorliegenden Arbeit bewähren. Um zu einer solchen Theorie internationaler Regime vorzudringen, sollen zwei Thesen im Sinne eines *Exkurses* eingeführt und kurz diskutiert werden.<sup>179</sup> Während die erste These die hermeneutische Dimension der Sozialwissenschaften adressiert, betrifft die zweite Frage die Tatsache, weshalb bislang das Fehlen dieser

---

<sup>177</sup> Siehe Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000, S. 31f; vgl. zum Unterschied von Erklären und Verstehen beispielsweise Apel 1979 oder Habermas 1982, dort besonders S. 89-91, 143ff und 157-160, deren (Haupt-) Anliegen ist, dort weiter zu denken, wo Hasenclever, Mayer und Rittberger aufhören. Interessant hierzu ist Bromley 2009.

<sup>178</sup> Nachdem die Autoren bewundernswert scharfsinnig argumentieren, drückt sich das Fehlen letzter theoretischer Stringenz auch daran aus, wenn sie abschließend behaupten, dass die größeren Probleme einer Schulensynthese nicht auf der theoretischen Ebene sondern auf der Ebene der Phänomene (*ontology*) lägen. Das ist nicht nachvollziehbar. Natürlich ist die Phänomenwelt komplex und kann verschieden theoretisch adressiert werden. Eine integrative Theorie der Regimebildung stellt sich aber gerade die Aufgabe, mit theoretischer Stringenz sowie ‚Arbeitsteilung‘ der theoretischen Schulen die reale Welt zu erfassen, indem sie die komplementären Erklärungsansätze je nach deren Geeignetheit zum Tragen bringt.

<sup>179</sup> Faktisch greifen diese Ausführungen nahtlos mit den Ausführungen bei Wendt 1992 ineinander. Mit ihrem Fokus auf die hermeneutische Dimension nehmen sie aber eher Anleihe bei Kratochwil und Ruggie, während es Wendt 1992 vor allem darum ging, eine theoretische Vermittlung von liberalen und konstruktivistischen Schulen herzustellen, um deren Stärken und Schwächen komplementär einzusetzen und als integrativen Ansatz zum Tragen zu bringen.

Dimension im Rahmen der Regimetheorie vermeintlich keinerlei Auswirkungen zeitigte – und man sich also auch fragen muss, was der Mehrwert dieser Auseinandersetzung ist.

Meine erste, bereits angedeutete These lautet: *Wenn eine (widerspruchsfreie) integrative Theorie der Regimebildung entwickelt werden soll, muss neben kausalistischem ‚Erklären‘ auch hermeneutisches ‚Verstehen‘ eine Rolle spielen.* Das heißt, es ist dort fortzufahren, wo Hasenclever, Mayer und Rittberger stehen geblieben sind, und eine Integration von bzw. Zusammenarbeit mit ‚starken‘ kognitivistischen Theorieansätzen ist zu suchen.<sup>180</sup>

Wie in Kapitel 2 kurz eingeführt, fußt die theoretische Grundlage der Diskursphilosophie auf einem *intersubjektiven* Verständnis von Forschung und Praxis. Das hat weitreichende Implikationen, denn damit verschwinden zwar kausale Erklärungen nicht aus der Forschungspraxis – auch nicht in den kritischen Sozialwissenschaften –, aber sie müssen ihre Alleinstellung aufgeben und in den gemeinsamen sinnerschließenden Prozess des Forschens als ein Element integriert werden.<sup>181</sup> Beispielsweise im Rahmen der so genannten ‚Erklären-Verstehen-Kontroverse‘ ist dann von Apel insbesondere die kommunikativ vermittelte hermeneutische Dimension herausgearbeitet worden, die neben erklärenden Theorienbestandteilen den Sozialwissenschaften inhärent ist, womit sie indirekt auch einen (bislang kaum erschlossenen) Beitrag zum Grundlagenstreit in der regimetheoretischen Forschung geliefert hat. Hier kann und soll nicht die gesamte Theoriediskussion rekonstruiert, sondern allein in groben Zügen die Kerngedanken eingeführt werden.

Nach der ‚kommunikativen Wende‘ von Philosophie und Erkenntnistheorie bietet die Subjekt-Objekt-Relation menschlicher Erkenntnis kein hinreichend schlüssiges Erkenntnis-konzept mehr. Dennoch bildet es als (wissenschaftsgeschichtlich gesprochen) ‚moderne Form‘ der Erkenntnis bis heute den dominanten Ansatz kausalen bzw. ‚nomologischen‘ *Erklärens*, auch in den Sozialwissenschaften. Mit Blick auf die Konsequenzen eines solchen Wissenschaftsverständnisses ist zwar viel darüber geschrieben worden, dass es der modernen Wissenschaft gemäß der Subjekt-Objekt-Relation um Verobjektivierung ihrer Forschungsgegenstände gehe, und letztlich um Verfügbarmachung

---

<sup>180</sup> Um den Fortgang der Argumentation nicht übergebührend zu verkomplizieren, wird hier angenommen, dass die hermeneutische Perspektive durch die so genannten ‚starken Kognitivisten‘ eingeführt werden kann; siehe neben den erwähnten primär philosophischen Beiträgen von Apel und Habermas hierzu auch die Positionen des *critical realism*, etwa in Bob Carter, Caroline New 2004. Fruchtbare Diskussionen zum Thema im Rahmen institutionentheoretischer Fragestellungen hat der Autor der vorliegenden Arbeit geführt mit Jes Weigelt.

<sup>181</sup> Vgl. zur Begründung dieser Position bereits Habermas 1968, ders. 1981 und 1982, besonders S. 143ff; Apel 1973a und 1979, dort bes. Bd. 2, zweiter Abschnitt; und Böhler 1985; siehe auch Thies Clausen 2002, die als Magisterschrift an der FU Berlin eine hermeneutisch-pragmatische Kritik an der neoklassischen Ökonomie durchführt.

und szientistische Kontrolle der Natur, inklusive ihrer nomologischen Wirkzusammenhänge.<sup>182</sup> Aber nur wenige haben wie Apel und Habermas in ihren (erkenntnistheoretischen) Schriften die Subjekt-Objekt-Relation der Erkenntnis durch eine Subjekt-Ko-Subjekt-Relation ersetzt, die auch die Erkenntnis von Objekten als etwas *a priori* intersubjektives (sowie von Sprache Bedingtes) versteht. Denn der Einzelne erschließt sich nur im Zusammenspiel mit anderen die Welt, die damit als Ergebnis zwischenmenschlicher Interaktion verstanden und angeeignet werden muss.<sup>183</sup> Solange das Erkenntnisinteresse quasi nach außen auf Objekte gerichtet ist, wie beispielsweise internationale Organisationen, bleibt die intersubjektive Struktur der Erkenntnis zwar weiterhin bestehen, tritt aber *de facto* in den Hintergrund bzw. wird nicht eigens reflektiert. Dass jede Hypothesenbildung über Objekte bzw. Gegenstände in der Welt geteilte, das heißt intersubjektive, sprachliche Bedeutung voraussetzt, ist eine Annahme, die in den Sozialwissenschaften meist ‚im Schatten verweilt‘. Hierbei handelt es sich um die ‚alltägliche‘ (oder auch lebensweltliche) Erkenntniseinstellung und in der Tat wird die eben eingeführte Subjekt-Ko-Subjekt-Relation der Erkenntnis erst dann relevant, wenn es zu Schwierigkeiten beim Verstehen kommt und ein Sachverhalt ‚problematisiert‘ werden muss, wie beispielsweise bei der Frage, ob es Sinn ergibt, mit Bezug auf den gegenwärtigen Stand globaler Wasserpolitik bereits von einem globalen Wasserregime zu sprechen.

Wenn sich das Erkenntnisinteresse nach ‚innen‘ richtet, beispielsweise auf das Verstehen anderer Menschen, kollektiver Akteure und deren Interessen, oder auf die Beweggründe einzelner Staaten (-vertreter) im Rahmen globaler Wasserpolitik eine bestimmte Position zu beziehen – sprich auf intentionales Handeln und nicht (allein) auf stimulierte und beobachtbares Verhalten –, dann wird die Notwendigkeit intersubjektiven Verstehens evident. Wenn in der sozialwissenschaftlichen Forschung das Verhalten einzelner politischer Akteure zum Gegenstand der Untersuchung gemacht wird – zum Beispiel die deutsche Position zur

---

<sup>182</sup> Dazu sei nochmals verwiesen auf Hans Jonas 1979; Apel 1973b und 1988a. Doch diese Debatte ist keineswegs eine rein philosophische, sondern wird in vielen Spielarten auch mit Blick auf *Global Environmental Governance* geführt; siehe dazu beispielhaft Wapner 2005, 2008, sowie ders. 2009, oder auch den Beitrag von Des Gasper 2009 und 2010, dessen grundlegender Ansatz eine eigene (meta-kritische) Abhandlung verdiente. So richtig und unterstützenswert viele Grundgedanken in dieser Debatte sind, letztlich sind naive Folgerungen hieraus nicht zu ziehen, zum Beispiel dass unsere hochtechnologisierte Zivilisation auf wissenschaftlich-technisches Verfügungswissen verzichten könne und ein Weg ‚Zurück zur Natur‘ (à la Rousseau) offen stehe.

<sup>183</sup> Siehe beispielsweise Apel 1994, S. 23; vgl. auch die Beiträge in Wolfgang Kuhlmann 1992, der gegen die so genannte solipsistische Erkenntnistheorie argumentiert; und Lücke 2002, der in verständlicher Form den Gang durch die Philosophiegeschichte von der Metaphysik über die Subjektphilosophie hin zu intersubjektiv-kommunikativen Theorien nachzeichnet. Es kann angefügt werden, dass auch die politikwissenschaftliche Diskursanalyse meist hinter dieses intersubjektive Paradigma zurückfällt, weil diese oft auf einem undialogischen Text-Interpret-Zusammenhang basiert, der weder die kommunikativ-intersubjektive Grundstruktur der Erkenntnis sozialer Phänomene noch die dialogische Beziehung des Lesers zu seinem Text würdigt.

Frage eines Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung oder aber das verankerte Phänomen, dass Industriestaaten Fragen der Wasserqualität, Entwicklungsländer aber Fragen der Quantität meist höher gewichten –, dann kann dieser ‚Akteur‘ bzw. können diese Akteursgruppen nicht einem Naturgesetz gemäß ‚verobjektiviert‘ werden. Als Akteur im Ursache-Wirkungs-Gefüge globaler Wasserpolitik kann er höchstens partiell zum Objekt erklärender Sozialforschung gemacht werden und bleibt weiterhin als Ko-Subjekt bestehen, das auch im Rahmen der Forschung direkt zu Wort kommen kann, etwa durch (Experten-) Interviews. Diese Ausgangslage beschreibt Apel als „paradigmatisch für die erkenntnistheoretische Konzeption der hermeneutischen Dimension von Sozialwissenschaft“.<sup>184</sup> Will man dennoch Hypothesen aufstellen und in einen *quasi-nomologischen* Modus von Sozialwissenschaften wechseln, dann müssen zuerst, zumindest aber parallel, Interessen, Zielsetzungen und Überzeugungen erfasst werden, was die hermeneutische Dimension zum Tragen bringt. Letztlich ist es wohl das Verdienst der Vertreter der ‚schwachen Form‘ kognitivistischer Theorien, die (an sich triviale) Einsicht ‚ideas matter‘ als wissenschaftlich relevanten Sachverhalt etabliert und für die sozialwissenschaftliche Forschung der Regimebildung anschlussfähig gemacht zu haben. Allerdings scheinen das Sachverhalte zu sein, die in ihren theoretischen ‚Tiefenstrukturen‘ besser von den ‚starken‘ Kognitivisten ausgeleuchtet werden können.<sup>185</sup>

Einen Schritt weiter geht, wer nicht nur Verhaltenshypothesen aufstellt, die dann im intersubjektiven Forschungsprozess beobachtet und begründet bzw. verworfen werden können, sondern darüber hinaus explizit am hermeneutischen Verstehen der *Gründe* interessiert ist, die die Akteure leiten und die besser oder schlechter, erfolgversprechend oder aussichtslos, moralisch richtig oder falsch sein können. Für eine solche Fragestellung ist ein kausal-nomologisches Erklären völlig ungeeignet.<sup>186</sup> Diese Überlegungen werden trotz

---

<sup>184</sup> Apel 1994, S. 33ff, hier S. 33. Siehe auch ders. 1979, S. 261ff. Dort wird dargelegt, dass und wie in *methodologischer* Hinsicht eine Komplementarität von hermeneutischen und kausal-erklärenden Ansätzen in den Geistes- und Humanwissenschaften möglich ist. Indem Apel einen ‚hermeneutischen Idealismus‘ zurückweist und das Vorhandensein von systemischen, quasi-kausalen Sachzwängen anerkennt, stellt sich Apel auch gegen eine Überbewertung konstruktivistischer Argumente, die es der mentalen Konstitution des Menschen zuschreibt (daher Idealismus), auch faktische Sachzwänge (de-) konstruieren zu können.

<sup>185</sup> Es wird auch in dieser Arbeit für die Prüfung der Hypothesen aus der regimetheoretischen Literatur in Bezug auf globale Wasserpolitik eingetreten. Diese bilden aber keine strikt kausalen Beziehungen zwischen Theorie und Objekten in der Welt ab, sondern repräsentieren ‚empirisch gesättigte Bereiche‘ faktischer Regimebildung, deren Bestätigung im Laufe der Analyse als *prima facie* Erklärungen für die Regimebildung verstanden werden können; durchaus ganz im Sinne von Bromley 2001.

<sup>186</sup> So plausibel das für den ‚gesunden Menschenverstand‘ zu sein scheint, werden doch immer wieder die Sozialwissenschaften, beispielsweise in einem Forschungsbereich wie dem globalen Umweltwandel, in einer technokratisch-szientistischen Weise verkürzt. Dies geschieht wohl auch getrieben von der Übermacht der Probleme und der geforderten Lösungen, beispielsweise im Sinne eines *Earth System Management*. Einen ‚Lichtblick‘ stellen beispielsweise Suraje Dessai et al. 2009 dar, die in ihrem Artikel „Climate prediction: a limit to adaptation?“ am Beispiel von Klimaszenarien gegen den *mainstream* argumentieren und die

bestehender, zum Teil erheblicher, hier aber zu vernachlässigender, Differenzen zwischen der hier verwendeten Diskurstheorie und Kognitivisten allgemein weitgehend unterstützt. Sie rücken die *intersubjektive Welterschließung* und – sofern sie Konstruktivisten sind – Weltkonstruktion in den Mittelpunkt der Untersuchung und transzendieren damit die übliche Gegenstandskonzentration in den Sozialwissenschaften.

Glücklicherweise muss in dieser regimetheoretischen Arbeit nicht allein Bezug auf die Diskursphilosophie genommen werden. In ihrem viel zitierten, in dieser Frage aber weitgehend unerschlossenen Aufsatz „International organization: a state of the art on an art of the state“ von 1986 haben Friedrich Kratochwil und John Ruggie die hier diskutierte Grundproblematik deutlich herausgearbeitet. In groben Zügen rekonstruiert, weisen die Autoren, „informed by hermeneutics and language philosophy“, die vor-moderne bzw. metaphysische Idee eines „external Archimedian point“ (im Sinne der Subjekt-Objekt-Spaltung) zurück „from which regimes can be viewed as they 'truly' are. This is so because regimes are conceptual creations not concrete entities.“<sup>187</sup> Diese Regime-Ontologie – *regimes are commonly defined as social institutions around which expectations converge*, um an Krasner zu erinnern – lasse eine positivistische Epistemologie nur sehr bedingt zur Analyse von Regimen zu und muss daher durch „interpretive epistemologies of intersubjective meanings“ mindestens ergänzt werden.<sup>188</sup> Das, und nur das, kann auch der Herausforderung erfolgreich begegnen, ein Regime als soziales Konstrukt theoretisch zu erfassen, es von anderen Regimen oder von Non-Regimen letztlich abzugrenzen und so die Frage zu klären, ob in einem bestimmten Fall, wie beispielsweise der globalen Wasserpolitik, von einem Regime gesprochen werden kann oder nicht.<sup>189</sup> Und mehr noch:

*The problems we have pointed to [if one explains social constructs such as regimes (only) with positivistic methods, F.S.] are not insuperable, but their resolution will require the*

---

Verfügbarmachung von Zukunft durch die (Teil-) Illusion der Vorhersage kritisieren, die uns womöglich am Ende der Fähigkeit berauben kann, zukunfts offen und anpassungsfähig in Zeiten massiven Wandels zu bleiben. Auch das, Szenarien, ist ein Forschungsbereich, der von einer solchen hermeneutischen Perspektive profitieren könnte, derzeit höchst relevant ist und den wohl unmittelbarsten Anwendungsbereich einer „sozialen Konstruktion von Wirklichkeit“ darstellt sowie den Autor der vorliegenden Arbeit zu Folgefragen der eigenen Forschung anregt; siehe dazu beispielsweise (im Sinne eines State-of-the-art-Artikels) Simone Pulver, Stacy VanDeveer 2009.

<sup>187</sup> Kratochwil, Ruggie 1986, S. 763.

<sup>188</sup> A.a.O., S. 764ff, 774. Dies wird bestätigt in Wendt 1992, S. 393.

<sup>189</sup> So scheint es Kratochwil und Ruggie in ihrer Argumentation sichtlich Freude zu bereiten, dass die „Pandora's box“ (d.h. der Einbezug der hermeneutischen Dimension) nicht von ihnen als kognitivistische Regimetheoretiker geöffnet worden ist, sondern „the box was opened when the discipline gravitated toward an intersubjective ontology in the study of international regimes“, m.a.W., als die Disziplin internationaler Beziehungen sich mit Regimen einem Themengebiet öffnete, welches sie mit ihren *mainstream tools* nicht hinreichend schlüssig bearbeiten kann. Siehe a.a.O., S. 771.



*incorporation into prevailing approaches of insights and methods derived from the interpretative sciences.*<sup>190</sup>

Aber die Autoren sehen auch, wie oben mit Apel eingeführt:

*To be sure, in circumstances that require little interpretation on the part of the relevant actors – because the environment is placid, because shared knowledge prevails, or because coercion determines outcomes – interpretive epistemologies will not be required. But we do not take such occurrences to be broadly representative of contemporary international regimes.*<sup>191</sup>

Wie lässt sich dann aber erklären, dass trotz dieser überzeugenden Argumente der positivistische *mainstream* nicht wirklich unter Druck geraten ist und sich kognitivistische Ansätze bestenfalls *komplementär* etablieren konnten, anstatt *integriert* zu werden und dabei womöglich sogar den erkenntnistheoretischen Primat im Rahmen der Regimeforschung zugestanden bekommen könnten, wenn nicht müssten?

Meine zweite These zur Erklärung des bislang kaum stattgefundenen Grundlagenstreits lautet diesbezüglich: *Im Rahmen der Theorien der Regimebildung wurde oft weitgehend auf ‚letzte‘ theoretische Schlüssigkeit verzichtet, weil bislang der Nutzen einer schlüssigen Ausarbeitung einer integrativen Theorie der Regimebildung noch nicht hinreichend klar gemacht werden konnte.* Ähnlich wie in Kapitel 2 mit Bezug auf die Einführung der Diskurstheorie im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Arbeit soll also gefragt werden: Angenommen, man verfolgt das Ziel, eine schlüssige integrative Theorie der Regimebildung vorzulegen, was genau wäre damit erreicht, was würde hinzugewonnen?

*Erstens:* Man gewinnt eine schlüssige theoretische Grundlage, von der aus der Forscher einen klaren Bezug zu seinen Untersuchungsgegenständen wie menschliches Handeln (anstatt allein beobachtbares Verhalten) und sozialen Konstrukte wie Regimen gewinnen kann und gleichzeitig die eigene Rolle als Forscher mitbedenkt, der beansprucht, eine richtige Theorie vorzulegen.

*Zweitens* besteht in den Sozialwissenschaften ein (erkenntnistheoretisches) Abhängigkeitsverhältnis zugunsten der hermeneutischen-interpretativen Dimension, insofern diese die geltungslogische Grundlage auch für positivistische Theoriebildung wie beispielsweise Hypothesenbildung und –prüfung darstellt oder anders ausgedrückt: weil

---

<sup>190</sup> A.a.O., S. 771.

<sup>191</sup> A.a.O., S. 774.

richtiges Erklären sozialer Zusammenhänge ein Verstehen sozialer Prozesse und der Gründe der Handelnden (zum Beispiel die Interessen und Identitäten nach Wendt oder die Regime-Ontologie nach Kratochwil und Ruggie) voraussetzt. So sind theoretische Konzepte verkürzt, die eine unmittelbare Übersetzung menschlichen Handelns in quasi-kausale Erklärungsmodelle vornehmen und auch jene bleiben un schlüssig, welche die ‚Logik der Angemessenheit‘ ebenfalls einem kausalen und nicht (primär) einem hermeneutischen Modell zuordnen. Das geschieht letztlich auch bei Hasenclever, Mayer und Rittberger durch die vorschnelle ‚Integration‘ der ‚schwachen Kognitivist‘ in ihr rationalistisches Gesamtmodell.

*Drittens* und zusammenfassend sollte demnach nicht nur die ‚schwache Form‘ des Kognitivismus in Betracht gezogen werden, wonach Ideen und Wahrnehmungen auf Interessen einwirken, sondern auch die ‚stärkere Position‘, nach welcher neben rationalistischen Grundannahmen wie der Nutzenorientierung der Akteure auch die konstitutive Rolle intersubjektiven Verstehens im Rahmen der Sozialwissenschaften zu beachten ist. Denn eine kommunikativ-intersubjektive Theorie hat im Zweifelsfall den privilegierten Zugang zur sozialen Wirklichkeit gegenüber kausalen Erklärungsansätzen.

Was hingegen ist *nicht* bewiesen worden? Es wurde und wird nicht dahingehend argumentiert, dass die Position ‚starker Kognitivist‘ die allein hinreichende Theorie der Regimebildung ist, auch wenn diese Haltung bei Vertretern dieser Richtung anzutreffen sein mag. So dekonstruiert Friedrich Kratochwil, um ein Beispiel aufzugreifen, die Begriffe der Souveränität und Moderne, mithin das Westfälische System grundlegend und argumentiert frontal gegen Kausalerklärung in den Sozialwissenschaften.<sup>192</sup> Schließlich ist auch im gemeinsamen Artikel mit Ruggie von 1986 bei einer weniger wohlwollenden Leseart als der hier wiedergegebenen nicht *vollends* klar, ob die hermeneutische Dimension im Rahmen der Regimeanalyse im Sinne einer integrativen Theorie zur Anwendung kommen oder aber quasi-kausales Erklären in den Sozialwissenschaften ersetzen soll. Das bleibt für den Autor dieser Arbeit deshalb problematisch, weil man dann Gefahr laufen kann, den systemischen Dimensionen sozialer Wirklichkeit, die mit quasi-kausalen Erklärungen teils erfasst werden können, mit den nur bedingt geeigneten Werkzeugen hermeneutischer (De-) Konstruktionen begegnen zu müssen.<sup>193</sup> Allgemeiner und kurz und bündig mit den Worten von Wendt

---

<sup>192</sup> Siehe Kratochwil 2002. Kratochwil ist nicht der einzige Konstruktivist, der die von Zweckrationalität durchdrungene gesellschaftlich-systemische Wirklichkeit dekonstruiert ohne sodann eine belastbare lebensweltliche Alternative anzubieten.

<sup>193</sup> Dies betrifft beispielsweise die Möglichkeit, folgende Frage zum Gegenstand theoretischer Erörterungen machen zu können: Wenn Wasserressourcen einen Preis bekommen, kann man davon ausgehen, dass mit Wasser

ausdrückt: „Philosophies of science are not theories of international relations.“<sup>194</sup> Wissenschaftstheorie hilft dabei, Aporien (regime-) theoretischer Schulen zu erfassen, die auch auf deren Erklärungsgegenstände durchschlagen können. Wissenschaftstheoretische Analysen ersetzen aber nicht die empirischen Studien der Erfahrungswissenschaften und der Nachweis theoretischer Inkonsistenzen einzelner Schulmeinung berührt nicht (unmittelbar) die faktische Existenz ihrer Untersuchungsgegenstände wie reale Machtkonstellationen, Interessenkonflikte oder das transformative Potenzial von Ideen, beispielsweise in globaler Wasserpolitik.<sup>195</sup> Somit ist der wohl bewusst zweideutig gehaltene Titel der Wendtschen Schrift *Anarchy is what states make of it* vor allem dahin gehend zu interpretieren, dass eine moderne bzw. post-metaphysische Theorie (internationaler Beziehungen) keinen ‚Standpunkt außerhalb der Geschichte‘ mehr annehmen kann und Konflikt und Kooperation in den zwischenstaatlichen Beziehungen selbst ein Produkt derselben ist. Das heißt nicht, dass Konflikt und Kooperation in einer *faktischen* Situation beliebig herbeigeführt bzw. überwunden werden können. Doch wenn dem so ist, dann greifen weiterhin die verschiedenen Denkschulen und erklären mit ihren jeweiligen Stärken manche Aspekte situationsspezifisch und *prima facie* besser als andere.

Auch die neuere Arbeit von Daniel Bromley, die im vorliegenden Zusammenhang ebenfalls von Interesse ist, weil sich Bromley seit Längerem primär an den Arbeiten des *New Institutionalism*, insbesondere an der *New Institutional Economics* abarbeitet, überdehnt letztlich ihren kritischen Anspruch. Denn so gern man der Argumentationslinie dieser Arbeit im Allgemeinen zustimmt, so muss man doch feststellen, dass Bromley das Kind mit dem Bade ausschüttet, wenn er schreibt:

*My main purpose in ‚Sufficient Reason‘ [title of the book, F.S.] is to offer an epistemological approach – a theory of human action – that stands in stark contrast to the ubiquitous prescriptive urge flows from [...] objectivism, rationality, and realism.<sup>196</sup>*

Diese drei Konzepte werden in *Sufficient Reason* als ‚Obsessionen der Moderne‘ nach und nach dekonstruiert, und unter Zuhilfenahme von Charles S. Peirces erkenntnistheoretischen

---

sparsamer umgegangen wird oder nicht? Vertreter eines ‚starken Kognitivismus‘ tendieren oft dazu, im Widerstreit von System und Lebenswelt, Erklären und Verstehen der hermeneutischen Antwort alleinig Gehör zu verschaffen. Den Diskussionen mit Bernd Adam verdanke ich es, der ‚Systemperspektive‘ einen angemessenen Platz im Theoriedesign einzuräumen. Siehe etwa beispielhaft Bernd Adam 2000 und Habermas 1982, S. 143ff.

<sup>194</sup> Wendt 1992, S. 425.

<sup>195</sup> Die damit zum Ausdruck gebrachte realistische Position im Sinne der Erkenntnistheorie wird in Karl-Otto Apel 1987b ausführlich begründet.

<sup>196</sup> Zitat aus einem unveröffentlichten Vorlesungsmanuskript, Humboldt-Universität zu Berlin, 2006, vorgreifend auf Bromley 2009.

und John Deweys demokratiethoretischen Schriften attackiert Bromley mit seinem Konzept eines „volitional pragmatism“ den (ökonomischen) Konsequentialismus bzw. Zweckrationalismus. Bromley argumentiert ganz kognitivistisch und kritisiert, zu Recht, die Unterkomplexität bzw. soziale Leere der *rational-choice*-Modelle und weist darauf hin, dass Handeln erst durch Gründe bzw. Überzeugungen möglich wird, die eventuellen Zweck-Mittel-Kalkulationen vorausgehen müssen. Diese kognitive Leistung bzw. Gründe basiertes Handeln prüft, ob verschiedene Handlungsoptionen mit *working rules of going concerns* übereinstimmen oder auch nicht übereinstimmen (in Anlehnung an die ‚logic of appropriateness‘). In einem ständig fortwährenden intersubjektiven (volitional) Prozess werden schließlich soziale Regeln und Institutionen neu geschaffen bzw. konstruiert und verändert. Die Nähe dieses Ansatzes zu Habermas’ Theorie des kommunikativen Handelns ist offensichtlich und auch gewollt, beleuchtet jedoch meist nur die eine Seite der Medaille. Denn während Habermas die Spannung von System und Lebenswelt klar sieht und in seinem ‚Spätwerk‘ *Faktizität und Geltung* nach einer durch das Recht vermittelten Lösung sucht,<sup>197</sup> entlässt Bromley den Leser vom erkenntnistheoretischen Schlachtfeld der Handlungstheorie mit jenen bescheidenen ‚kognitivistischen Waffen‘, die sich in der Auseinandersetzung mit der rationalistischen, systemisch vermittelten Wirklichkeit unserer Zeit bisher immer als zu stumpf erwiesen haben.<sup>198</sup>

Young, der wie gesagt diesbezüglich einen pragmatischen Zugang wählt (im umgangssprachlichen Sinne des Wortes), erfasst die Stärken rationalistischer Theorien lapidar wie folgt: Sie sind *„relatively compact and parsimonious, which makes them more tractable and more conducive to formalization than social-practice models.“*<sup>199</sup> Und wenn Young schreibt:

*[W]hether considered on their individual merits [theories of regime formation, F.S.] or taken as an interconnected set of proposition, they do not add up to a satisfactory theory of regime formation,*<sup>200</sup>

dann liegt das wahrscheinlich daran, dass er entweder die regimethoretischen Schulen weiterhin als inkompatibel ansieht oder, was wahrscheinlicher ist, eine schlüssige

---

<sup>197</sup> Habermas 1992.

<sup>198</sup> Dies ist auch der Grundlagenstreit zwischen Apel und Ulrich im Zusammenhang der Wirtschafts-, Unternehmens- oder, weiter gegriffen, Institutionenethik, wie in Kapitel 2 kurz angedeutet. Mit Blick auf Bromley muss hier wohl angeführt werden, dass Bromley in seinen empirischen Arbeiten den „stark contrast“ weniger grundlegend zur Geltung bringt und mit seinem „abduktiven“ Vorgehen dem hier verfolgten erklärenden wie verstehenden Ansatz sehr nahe zu kommen scheint.

<sup>199</sup> Young 2002, S. 36.

<sup>200</sup> Young 1999a, S. 192.

wissenschaftstheoretische Aufhebung nicht seinem (primären) Erkenntnisinteresse als dem eines ‚engagierten‘ Forschers internationaler Regime entspricht. Solange die oftmals elaborierten (de-) konstruktivistischen, erkenntnistheoretischen Schriften ‚starker Kognitivist‘ nicht ihren angemessenen Platz in einer integrativen Theorie der Regimebildung aufweisen können, werden sie vielen Forschenden nur wenig zu sagen haben und eine *black box* (im Sinne Breitmeiers) bleiben. Diesen Platz aufzuspüren ist eines der Kernanliegen dieses Unterkapitels 3.3 und dieser Exkurs ein notwendiger Schritt dorthin.

Wenn man *zusammenfassend* auf die tatsächliche Reichweite und Überzeugungskraft der verschiedenen theoretischen Ansätze blickt, dann lässt sich festhalten, dass ein starker Kognitivist, der allein auf die (semantische) Dekonstruktion rationalistischer Theorien abzielt, wortwörtlich *utopisch* bleibt, weil er seinen Adressaten keine lebensweltlich belastbare Alternative anbietet, keinen Ort, an welchem seine Theorie zur Praxis werden kann. Ein Vertreter rationalistischer Theorien, der die Notwendigkeit hermeneutischer Theorieelemente einer integrativen Theorie der Regimebildung bestreitet bzw. übergeht, wird keinen *theoretischen* Zugang zu sozialen Interaktionen finden und argumentiert *unschlüssig* – ein Kriterium freilich, das nicht immer hinreichende Überzeugungskraft mit sich zu führen scheint. Das Hauptergebnis dieses Exkurses besagt also, dass beide theoretische Ansätze (Rationalisten und starke Kognitivist) *nicht schlichtweg inkommensurabel* sind, sondern stattdessen (meist) auf *unterschiedlichen Ebenen der Theoriebildung* agieren, die durchaus gut ineinander greifen können: der grundlegenden erkenntnistheoretischen Position, die die hermeneutische Dimension der Sozialwissenschaften zum Vorschein bringt einerseits und der Prüfung empirischer Handlungs- und Systemlogiken primär im Sinne rationalistischer Positionen andererseits. Sofern sich Rationalisten und ‚starke Kognitivist‘ dem Erforschen empirischer Sachverhalte widmen, geht es Erstgenannten um die Erforschung empirischer Gleichförmigkeiten mit Hilfe von Gesetzeshypothesen, während Zweitgenannte die Sinnerschließung bzw. hermeneutisches Verstehen der Empirie oft in den Vordergrund rücken. In zwei Folgeschritten können Elemente einer integrativen Theorie der Regimebildung, die über alleinige Komplementarität – vielleicht besser, wenn auch überspitzt, ‚Bauchladenphilosophie‘ genannt – der Schulpositionen hinaus geht, eingeführt bzw. vervollständigt und danach an Ken Concas *Governing Water* kurz erprobt werden.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Wendt ist vollkommen zustimmen, wenn er davor warnt „to fall into the trap of method-driven rather than question-driven social science“, 1992, S. 425, wo die jeweiligen Schulmeinungen faktisch determinieren, welche Problembereiche theoretisch erfasst bzw. nicht erfasst werden können. Gleichzeitig reicht diese Erörterung insoweit über Wendt 1992 hinaus, als sie versucht, eine Antwort auf das Abhängigkeitsverhältnis zwischen erklärenden und verstehenden Sozialwissenschaften bzw. deren verschiedenen Ebenen der Analyse zu geben und

### 3.3.3 Ein erster Schritt zu einer integrativen Theorie der Regimebildung – „a contextualized rationalist theory of international regimes“ (Hasenclever, Mayer, Rittberger)

Nach diesem Exkurs soll zur Erfassung der Elemente einer integrativen Theorie der Regimebildung zunächst noch einmal auf die Arbeit von Hasenclever, Mayer und Rittberger zurückgegriffen und deren „structure of a contextualized rationalist theory of international regimes“ eingeführt werden.<sup>202</sup> Trotz der eben ausgeführten Kritik, dass die Autoren die hermeneutische Dimension nicht hinreichend würdigen, bieten sie eine Binnendifferenzierung an, die für die Analyse von Regimebildungsprozessen wertvoll ist und hier übernommen werden soll. Demnach kämen in Situationen in denen eine Orientierung der Akteure an *relativen Nutzen* dominiert vor allem die Erklärungskraft *realistischer* Theorien zum Tragen, weil hier der eigene Vorteil oder auch die eigene Machtbasis im Zentrum steht und eigenes kooperatives Verhalten vor dem Hintergrund des Vorteils anderer gesehen wird, welchen diese aus kooperativen Verhalten ziehen könnten. In Situationen mit *absoluter Nutzenorientierung*, wo jeder Gewinn unabhängig vom entsprechenden Gewinn anderer von Interesse ist, seien hingegen (neo-) *liberale* Theorien erklärungs mächtiger, weil diese zielsicher Kooperationsgewinne für eigennutzeninteressierte Akteure aufzeigen können. Die Rolle von *kognitivistischen* Theorien bestehe darin, dass insbesondere deren ‚schwache Spielart‘ nützliche Aussagen über die *Entstehung und Veränderung von Ideen* und nachfolgend von Interessen treffen könne.<sup>203</sup> Wie eben ausgeführt, sind die Erkenntnisse ‚starker Kognitivisten‘ vor allem von erkenntnis- bzw. wissenschaftstheoretischer Bedeutung und können deshalb relativ leicht in das Konzept von Hasenclever, Mayer und Rittberger integriert werden, argumentieren diese doch auf einer ‚anderen Ebene‘.

---

sich nicht mit bloßem Nebeneinanderstellen plus dem Verweis auf gegenseitige Befruchtung verschiedener Theorien zufrieden gibt.

<sup>202</sup> Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000

<sup>203</sup> Faktisch ist immer wieder zu beobachten, dass im Laufe von Lernprozessen in einem bestimmten Bereich auch eine relative Nutzenorientierung in eine absolute transformiert wird, beispielsweise dass Anrainer eines grenzüberschreitenden Flusses von gegenseitigem Misstrauen zu einem gemeinsamen Flussmanagement übergehen. Diesen ‚Gesinnungswandel‘ herbeizuführen, ist sowohl die Leistung vieler Regime, und gleichzeitig ist das Vorhandensein eines Mindestmaßes an Wohlwollen bzw. Vertrauen gegenüber seinen potentiellen Kooperationspartnern Voraussetzung für die Entstehung eines Regimes, wie auch Kapitel 5 für den vorliegenden Fall globaler Wasserpolitik belegen wird. Auch Neumayer, der als Ökonom der Frage nachgeht, wie Regime *das Verhalten vieler Mitglieder einschneidend verändern können* (anstatt nur wenige ‚tief‘ oder aber viele Mitglieder ‚flach‘ zu adressieren), nimmt in Ergänzung zu ökonomischen Analysen vor allem Bezug auf schwach kognitivistische Ansätze. Diese legen, nach Neumayer, großen Wert auf *Lernprozesse* und Aspekte von *Fairness* und besitzen damit eine Charakteristik, die den engen Rahmen rationalistisch-ökonomischer Analysen verläßt. Siehe Neumayer 2001, bes. S. 134ff.

Eine *contextualized rationalist theory of international regimes* (Hasenclever, Mayer, Rittberger) würde demnach im Sinne einer *diagnostic method* (Young) die Situation zuerst analysieren, in der ein Regimebildungsprozess vonstatten geht, und danach mit Hilfe von situationsangemessenen Hypothesen diesen Prozess zu erklären versuchen. Für den genannten Vorschlag von Lindemann bedeutete dies, beispielsweise, dass dann, wenn die im Umweltregimekontext ohnehin meist wenig überzeugende Hegemonie-Hypothese auf den Fall europäischer Wassereinzugsgebiete nicht zutrifft, die Bedeutung realistischer Theorieansätze nicht auch schon widerlegt ist. Stattdessen müssten dann neue Hypothesen entwickelt und geprüft werden, die eine mögliche Orientierung am eigenen Nutzen relativ zum Nutzen anderer besser als die allgemeine realistische Hegemonie-Hypothese zu erfassen imstande wären.<sup>204</sup> Diese Hypothesen könnten im Falle europäischer Wassereinzugsgebiete freilich abermals zurückgewiesen und realistische Positionen für die Analyse weitgehend ausgeschlossen werden – letztlich eine empirische Frage, die in diesem Unterkapitel nicht zur Debatte steht.

### **3.3.4 Verständigungsorientiertes Handeln im Regimebildungsprozess als ‚missing link‘ einer integrativen Theorie der Regimebildung**

Thomas Risse führte in einem vielbeachteten Aufsatz von 2000 eine weitere Differenzierung ein, die angedeutet wurde und abschließend hier aufgenommen werden soll.<sup>205</sup> Während Hasenclever, Mayer und Rittberger die ‚logic of consequences‘ konsequent in eine realistische und in eine liberale Logik unterteilen, findet Risses Differenzierung mit Bezug auf die ‚logic of appropriateness‘ statt und fügt die auf Habermas zurückgehende *Logik des verständigungsorientierten Handelns* hinzu. Die Abgrenzung zur ‚logic of consequences‘ ist evident und muss nicht nochmals thematisiert werden. Dass auch die ‚logic of appropriateness‘ noch unvollständig ist, wurde bereits im diskurstheoretisch orientierten Exkurs zur hermeneutischen Dimension der Sozialwissenschaften angedeutet, und diese Arbeit Risses stellt eine willkommene Brücke zur Diskurstheorie innerhalb der politikwissenschaftlichen Diskussionslandschaft dar.

Die Unvollständigkeit einer rein *empirisch bzw. faktisch* verfahrenen Theorie sozialen Handelns wird dann offensichtlich, wenn diese erklären soll, wie soziales Handeln in Situationen möglich ist, wo soziale Normen oder gemeinsam geteilte Verstehenshintergründe

---

<sup>204</sup> Siehe Lindemann 2008, S. 128, 134 und 137.

<sup>205</sup> Vgl. Risse 2000; siehe auch Tanja Börzel, Thomas Risse 2002, bes. S. 149ff.

noch nicht bestehen oder aber vorhandene Sinnzusammenhänge brüchig werden, die regelgeleitetes Handeln bislang orientierten. In solchen Situationen ist es die Aufgabe *verständigungsorientierten* Handelns, eine gemeinsame Basis sozialer Interaktion (wieder) herzustellen. Auf den Punkt gebracht lautet die für Risse interessante Frage: Weshalb sollten Akteure motiviert sein, im Prozess der Regimebildung verständigungsorientiert und nicht (ausschließlich) strategisch zu handeln? Die Antwort hierauf lautet zum einen, so Risse, dass Akteure daran interessiert sind, eine Situation richtig zu verstehen, bevor sie in Verhandlungen eintreten. Zum anderen habe sich nicht nur die klassische Konzeption der anarchischen Internationalen Beziehungen empirisch nicht bewahrheiten können, sondern auch die Annahme als theoretisch unhaltbar erwiesen, wonach alle Diskurse von Macht unterwandert seien.<sup>206</sup> Da es in der Praxis stets Mischformen von strategischem und verständigungsorientiertem Handeln gebe und Indikatoren wie ‚Gleichberechtigung der Redebeiträge‘ oder ‚Veränderung von Interessen durch Dialoge‘ verständigungsorientiertes Handeln in *realen* Diskurszusammenhängen zu erfassen vermögen, bestehe grundsätzlich auch ein erforschbarer (das heißt auch für Risse: beobachtbarer) praktischer Nutzen dieser theoretischen Richtung.<sup>207</sup> Auch Risse belegt sodann die bereits gewonnene Erkenntnis, dass vor allem zu Beginn von Regimebildungsprozessen Wissen und Dialog eine große Rolle spielen, die stark an verständigungsorientiertes Handeln gebunden sind. Am Beispiel internationaler Menschenrechtsdialoge belegt Risse zudem, dass öffentlichen Diskursen allgemein eine wichtige Rolle zukommt, die beispielsweise eine Vielzahl an Akteuren zu integrieren vermögen.<sup>208</sup>

Mit Risses weiterer Differenzierung können die *Elemente einer integrativen Theorie der Regimebildung* jetzt zusammenfassend veranschaulicht werden:

---

<sup>206</sup> Interessanterweise argumentiert Risse gegen den an dieser Stelle ‚virtuellen‘ Diskurspartner Michel Foucault *philosophisch-reflexiv*, indem er feststellt, dass man nur dann zu einem Urteil kommen kann, ob ein Diskurs machtfrei oder machtgebunden ist, wenn man für *dieses Urteil* selbst noch einmal den argumentativen Konsens über wahr und falsch als ‚regulative Idee‘ verständigungsorientierten Handelns voraussetzt; siehe Risse 2000, S. 17.

<sup>207</sup> Es ist meines Erachtens nicht möglich, Risses Argumentationsgang vollkommen vor einer (möglichen) Idealismuskritik in Schutz zu nehmen, wie sie gewöhnlich gegen Habermas vorgebracht wird. Das soll hier aber nicht weiter interessieren. Beachtenswert ist stattdessen, dass Risse 2000 lieber auf der *Phänomenebene* verständigungsorientierten Handelns verbleibt und die mögliche Idealismuskritik in Kauf zu nehmen scheint, anstatt die wissenschaftstheoretische Schlagkraft des Ansatzes im Sinne der hier eingeführten ‚hermeneutischen Dimension von Sozialwissenschaften‘ zu betonen. Damit präsentiert Risse letztlich ‚nur‘, immerhin, eine weitere konkurrierende, konstruktivistische Wirklichkeitsdeutung neben den realistischen und liberalen Denkschulen im Sinne einer ‚schwachen‘ kognitivistischen Position. Sein Ansatz dient damit der weiteren Binnendifferenzierung einer integrativen Theorie der Regimebildung, kann aber selbst den Schulenstreit nicht aufheben. (NB: Immerhin wurde dieser *non-mainstream* Artikel in International Organizations publiziert, dem Flaggschiff-Organ der Internationalen Beziehungen!)

<sup>208</sup> Die Nähe zu Apels ‚tausend Gesprächen und Konferenzen‘ ist offensichtlich.



	<b>Rationalistische Theorien</b>		<b>Kognitivistische Theorien</b>	
<b>Theoretische Hauptrichtungen</b>	Realistische Schule	(Neo-) Liberale Schule	„Schwache Kognitivisten“ bzw. soziologisch-phänomenologische Theorien	„Starke Kognitivisten“ oder hermeneutisch-wissenschaftstheoretische, hier speziell diskurstheoretische Positionen
<b>Forschungsfokus</b>	Hypothesen-gestützte Erklärungen empirischer Gesetzmäßig-keiten	Hypothesen-gestützte Erklärungen empirischer Gesetzmäßig-keiten	Teils Erklärung empirischer Gesetzmäßigkeiten, teils Sinnverstehen	Sinnverstehen, wissenschafts- bzw. erkenntnistheore-tische Reflexion des <i>mainstream</i> empirischer Sozialwissenschaften
<b>Handlungsmodus</b>	Zweckrational-strategisches Handeln	Zweckrational-strategisches Handeln	Zweckrational-lebensweltliches, ggf. verständigungs-orientiertes Handeln	Verständigungs-orientiertes Handeln
<b>Kernvariablen</b>	Macht	Interessen	Ideen/Wissen,	Konsens (bezüglich Wahrheit oder Richtigkeit)
<b>Haupterklärungsbei-träge im Rahmen einer integrativen Theorie der Regimebildung</b>	Erfassung von Situationen mit vorherrschender Orientierung an relativen Nutzen	Erfassung von Situationen mit vorherrschender Orientierung an absoluten Nutzen	Erfassung von Situationen, die stark von sozialen Konventionen/Ideen geprägt sind; Situationen in der nach Wahrheit und/oder Richtigkeit gesucht wird bzw. noch kein gemeinsam geteilter Verstehens-hintergrund besteht	Sinnverstehen sowie wissenschafts-theoretische Bedeutung.

**Abbildung 1:** Kernelemente einer integrativen Theorie der Regimebildung. Eigene Darstellung in Anlehnung an Hasenclever, Mayer, Rittberger 2000, S. 11.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Wie Hasenclever, Mayer, Rittberger weiter ausführen, a.a.O., S. 13, kommen dann je nach (diagnostisch) identifiziertem Situationstyp die verschiedenen Hypothesen (hier mit den Hypothesen a) bis o) in Kapitel 3.2 eingeführt) erklärend zum Tragen.

### **3.4 Erprobung einer integrativen Theorie der Regimebildung an Ken Concas „Governing Water“**

Conca hat im Jahr 2006 das Buch „Governing Water“ veröffentlicht, das große Aufmerksamkeit seitens der (Wasser-) Forschungsgemeinschaft gefunden hat.<sup>210</sup> Sein Ansatz stellt für diese Arbeit eine doppelte Herausforderung dar, weil er nicht nur die Existenz eines globalen Wasserregimes in Abrede stellt, sondern auch den hier verwendeten regimetheoretischen Ansatz grundlegend kritisiert.<sup>211</sup> Aufgrund dieser theoretischen Herausforderung für die vorliegende Arbeit soll die Arbeit Concas auch primär im dritten, *regimetheoretischen* Kapitel besprochen werden und nicht im folgenden, das die Empirie globaler Wasserpolitik beleuchtet. Ein solches Vorgehen hat für den Gang der Untersuchung den positiven Nebeneffekt, dass nicht unmittelbar von den abstrakten, meta-theoretischen Untersuchungen (3.3) in die Darstellung der Genese faktischer globaler Wasserpolitik gesprungen sondern dieser Übergang anhand der Diskussion Concas vorbereitet wird. Freilich ist die Arbeit von Conca förderlich für die vorliegende Abhandlung, weil dessen Nähe zum hier verfolgten Zugang zur Regimetheorie, basierend auf seinem nicht (primär) rationalistischen Theorieansatz, eine kritische und substantielle Auseinandersetzung klar begünstigt und Conca, auch wenn er zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommt, oft vergleichbare Fragen an die Regimetheorie im Zeitalter von Global Governance stellt, wie sie im Zentrum dieser Arbeit stehen.

#### **3.4.1 Rekonstruktion der wesentlichen Argumentationsschritte der Concaschen Regime-Kritik am Beispiel globaler Wasserpolitik**

---

<sup>210</sup> Siehe Conca 2006; dazu auch die Besprechung des Buches durch Mary Brentwooda 2007.

<sup>211</sup> Mit seinem Urteil hinsichtlich der Anwendbarkeit des regimetheoretischen Ansatzes zur Erfassung globaler Wasserpolitik steht Conca *im Prinzip* nicht allein, nicht nur innerhalb der Water-Community. So wird einerseits von Young et al. 1999, S. 29, der „globale Wasserkreislauf“ als ein Aufgabengebiet angesehen, wofür es faktisch noch kein Regime gibt. Des Weiteren schreibt Young 1999a, S. 16, dass manche Aufgabenbereiche nicht von globalen *issue-specific* Regime bearbeitet werden können. Hierzu zählt er global auftretende, in sich hochkomplexe Probleme wie ethnische Konflikte, Bevölkerungswachstum oder Migrationsströme. Diese seien durch generelle Normen und Prinzipien der Staatengemeinschaft besser zu adressieren. Youngs erstgenannter Beobachtung kann insoweit zugestimmt werden, wie bis heute noch kein globales Wasserregime im klassisch-regulatorischen Sinne besteht. Andererseits muss man dem entgegenhalten, dass, wie sich zeigen wird, der Gegenstandsbereich des globalen Wasserregimes nicht der globale Wasserkreislauf *per se* ist, sondern die globale Wasserkrise mit ihren beiden Governance-Herausforderungen ‚Wasser für alle‘ einerseits und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ andererseits. Der zweite Punkt trifft, bei aller internen Komplexität der Problematik, ebenfalls nicht auf Wasser zu, weil der Bearbeitungszusammenhang ‚Wasser‘, wie Kapitel 4 belegen wird, hinreichend klar umrissenen und operationalisiert werden kann (*issue-specific*), um von der internationalen Gemeinschaft kohärent bearbeitet werden zu können.

In seiner konsequentesten Form lautet die These Concas: *Regime sind per se nicht in der Lage, die mit dem Themenbereich Wasser verbundenen Herausforderungen global zu bearbeiten.* Letzten Endes wird sich zeigen, dass Concas Kritik vor dem Hintergrund einer integrativen Theorie der Regimebildung teilweise auf guten Gründen basiert und daher auch in Teilen zugestimmt werden kann, ohne aber dessen Schlussfolgerungen mitzutragen, auch die Sinnhaftigkeit eines globales Wasserregimes in Frage stellen zu müssen. Auch wenn Conca einem globalen Wasserregime frontal entgegen tritt und keine erfolversprechende globale Initiative zur Regimebildung im Wasserbereich ausmachen kann, gesteht er nebenbei zu, was die vorliegende Arbeit erst beweisen will:

*If global governance consists of governing acts that have a broadly international reach, and if those acts include such things as the framing of policy, the setting of standards, and the mobilization and allocation of resources, then water is indeed subject to governance that is increasingly, though certainly not exclusively, global. [...] I will argue that the threats to these systems are indeed ‚global‘ problems demanding ‚global‘ governance.*<sup>212</sup>

Dennoch, Conca wählt als Einstieg weniger versöhnliche Worte für die globale Ebene der Wasserpolitik. Er nimmt Bezug auf das 2. Weltwasserforum, März 2000, Den Haag, Niederlande – weithin als das substantiellste und in diesem Sinne auch erfolgreichste der Weltwasserforen identifiziert – und die dort verabschiedete *World Water Vision*.<sup>213</sup> Diese ziele, so Conca, qua ‚Management-Blaupause‘ an der Erreichung eines befriedigenden Zustands globaler Wasserpolitik bis zum Jahr 2025 vorbei.

*Taken together, the World Water Vision and the Framework for Action offered a model for a global water regime. They put forward a set of norms – prescriptive rules and standards of appropriate behaviour meant to govern water-related actions on a global scale.*<sup>214</sup>

Auf diese Vision, die grundlegend auf den Prinzipien des integrierten Wasserressourcenmanagements (IWRM) aufbaut, wird im nächsten Kapitel kurz eingegangen. Hier interessiert Concas Fundamentalkritik an derlei ‚Blaupausen‘, die bei ihm auch weitgehend mit einer Kritik an globalen Umweltregimen an sich gleichzusetzen ist. Dabei zielt seine Kritik letztlich auf bekannte Governance-Kritiken an der Regimetheorie ab, wonach Umweltregime allein Nationalstaaten adressierten, die insbesondere im Bereich

---

<sup>212</sup> Conca 2006, S. 5f.

<sup>213</sup> Siehe World Water Council (2000).

<sup>214</sup> Conca, S. 2. Auch damit bestätigt Conca, was die vorliegende Arbeit herauszuarbeiten versucht, nämlich dass es Sinn ergibt, die globale Wasserpolitik (auch) als Institutionalisierungsprozess eines globalen Wasserregimes zu beschreiben.

Wasser nur einen Typ von vielen möglichen Akteuren ausmachen. Wenn keine Umorientierung gelänge, das heißt weg vom ‚*top-down*‘ nationalstaatlichen oder auch internationalen Initiativen, dann würden die internationalen Verhandlungen im Wasserbereich das gleiche Schicksal erleiden wie die um die Schaffung eines globalen Waldregimes, das ebenfalls einen Gegenstandsbereich regeln sollte, der sich nicht mit institutionellen Standardlösungen (d.h. Regimen) bearbeiten lasse.<sup>215</sup> Auch die Bereiche ‚Feuchtgebiete‘ (Ramsar Konvention), ‚Desertifikation‘ (UNCCD) und selbst ‚Biodiversität‘ (UNCBD) seien für regimegebundene Bearbeitungsformen kaum geeignet und so habe sich auch die Hoffnung nicht bestätigt, dass eingangs vage und/oder unverbindliche Rahmenabkommen im Laufe der Zeit zu substantiellerer Kooperation führten; oder in den Worten von Neumayer, dass breite Kooperationsbündnisse nach und nach auch tief reichten.<sup>216</sup> Da die Regimetheorie bis heute ihre Fokussierung auf Nationalstaaten nicht überwunden habe, müsse ein neuer theoretischer Ansatz gefunden werden, der von Conca als eine *Social Theory of International Institutions* bezeichnet und eingeführt wird.

Ungeachtet der Tatsache, dass Conca ebenfalls die *globale* Dimension von Wasser anerkennt, richtet sich sein Fokus auf lokale aquatische Ökosysteme und die Menschen innerhalb dieser (*planet's places*), die von staatenzentrierten globalen Umweltregimen bislang nur äußerst unzureichend erfasst worden seien. Conca gesteht zu, dass Regime durchaus in der Lage sind, Herausforderungen um globale ‚Gemeingüter‘ wie die Ozonproblematik oder den Klimawandel zu regeln, bei denen Interaktionen und Wirkungszusammenhänge unmittelbar grenzüberschreitend auftreten. Weit weniger könnten jedoch Probleme bearbeitet werden, die wie Wasser primär lokalen Ursprungs sind und (erst) als schleichende und/oder kumulative Prozesse eine globale Herausforderung werden.<sup>217</sup> Diese ortsgebundenen Probleme seien von Konflikten über *Autorität*, *Territorialität* und *Wissen* bzw. *Interpretationsmacht* geprägt. Diesen drei Kernvariablen der Concaschen

---

<sup>215</sup> Vgl. zu dieser Thematik auch Rechkemmer, Schmidt 2006, Kap. 5; oder auch Dimitrov 2006, der mit Blick auf ‚Wald‘ von einem Non-Regime spricht. Darauf wird in Kapitel 5.1 zurückgekommen.

<sup>216</sup> Siehe Conca 2006, S. 13. Inwieweit dieses Urteil zutrifft, zum Beispiel auf die UNCBD oder auch auf die seit Jahrzehnten arbeitende Ramsar Konvention, kann bezweifelt werden, muss in dieser Arbeit aber offen bleiben.

<sup>217</sup> Die Herausforderung, die kumulative Probleme an die Regimetheorie stellen, wird auch von Young 2008b gesehen. Er unterscheidet im Rahmen seiner *diagnostic method* Probleme, die *systemischen* Charakters sind und solche, die *kumulativ* sind und ortsgebunden (*place-based*) auftreten. Zu letzteren ist Wasser zu zählen. Siehe dazu auch ursprünglich Turner et al. 1990 und die erneute Problematisierung in Hulme 2010. Was aus dieser Unterscheidung beispielsweise folgt, ist, dass zur Lösung kumulativer Probleme bestimmte Akteure, zum Beispiel die, die innerhalb eines ‚hot spots‘ von großem Einfluss sind, besondere Anstrengungen unternehmen müssen, während rein globale Probleme prinzipiell von allen Akteuren gleichermaßen bearbeitet werden können. Während bei Young aber der kumulative Charakter nur *ein* Problemmerkmal im Rahmen seiner ‚Methode‘ ist, scheint Conca seine gesamte Argumentation darauf aufzubauen. Des Weiteren ist es zumindest fraglich – Concas Argumentation zu Ende gedacht –, ob das Klimaregime als systemisches Regime *per se* effektiver als das kumulative Biodiversitätsregime ist bzw. sein kann.

Argumentationslogik entsprechen *bürokratische Administration, internationales Recht* und *modern-szientistisches Wissen*, die gemeinsam dafür sorgten, dass ‚das Weltsystem‘ in seinen vorgefertigten Bahnen verläuft.<sup>218</sup>

Um zu neuen, effektiveren institutionellen Antworten auf kumulative globale Umweltprobleme zu gelangen, müssten zwei grundlegende Veränderungen vorgenommen werden. *Erstens*: während manche Probleme durchaus von Regimen global gemanagt werden könnten, müssten andere Herausforderungen, wie Wasser, dem Paradigma „protecting the planet’s places“ folgen, also kontextsensitiv vorgehen.<sup>219</sup> Die *zweite* Änderung ist in gewisser Weise radikaler (und erinnert an Habermas’ *Faktizität und Geltung*). Demnach dürfe man nicht länger auf den *Inhalt* eines Kooperationsfeldes fokussiert sein, zum Beispiel auf ein nachhaltiges Wassermanagement, sondern auf *prozedurale Aspekte sozio-ökologischer Konflikte*, die mit lokal auftretenden Problemen einhergingen. Während genuin globale bzw. systemische Probleme auf ein mehr oder weniger stabiles Problemverständnis, wenn auch nicht Lösungswillen seitens der Akteure bauen könnten, so Conca, herrsche in lokalen Problemzusammenhängen ein fortwährender spannungsbeladener Interaktionszusammenhang bezüglich der genannten zentralen Variablen: Autorität, Territorialität und Wissen. (Ob das beim Klimaregime nicht der Fall ist, kann hier rhetorisch gefragt und daher auch unbeantwortet bleiben.)

*The conflicts that arise in the effort to control people and nature in these [local, F.S.] cases make it impossible to create institutions based on authoritative states whose governing acts are clothed in broadly based legitimacy.*<sup>220</sup>

Vergleichbar grundlegende Probleme seien in Bezug auf *Territorialität* auszumachen, weil Regime Natur territorialisieren müssten und den staatlichen Autoritätsanspruch untermauern würden. Das kollidiere nicht nur mit dem transnationalen Charakter vieler Umweltprobleme, sondern schüre soziale Konflikte, die sich um Ressourcen wie Wasser ergeben. Dass diesem Argument eine Schlüssigkeit innewohnt, muss nicht bestritten werden. Es bleibt allerdings unklar, wie Conca einen de-territorialen Ansatz, der die sozialen und ökologischen Verknüpfungen einer bestimmten Ressource noch einmal über den IWRM-Ansatz hinaus beachtet, institutionalisieren will bzw. inwieweit dessen Institutionalisierung tatsächlich ‚am Staat vorbei‘ geschehen kann, muss oder soll. Schließlich werde *Wissen* in Regimen offiziell

---

<sup>218</sup> Siehe Conca 2006, Kapitel 1 und 2.

<sup>219</sup> Die suggestive Überschrift des ersten Kapitels, die faktisch hinter den Brundtland-Konsens zurückfällt, lautet demnach auch: „Managing the Global Environment or Protecting the Planet’s Places?“, Conca 2006, S. 1 (Hervorhebung F.S.).

<sup>220</sup> A.a.O., S. 22 (Hervorhebung F.S.).

sanktioniert bzw. stabilisiert, damit Regime ein bestimmtes Problemfeld bearbeiten könnten.<sup>221</sup> Während im Rahmen des Agenda-Settings (erste Phase der Regimebildung) noch verschiedene Deutungsmuster zugelassen würden, erzeugten bereits die folgende Verhandlungsphase und mehr noch die Implementierungsphase einen „authorized body of facts“, der letztlich dazu führe, dass sich Regime ihre eigene Realität schafften, die sie dann mit Hilfe ihrer funktionalistisch-rationalen Logik bearbeiten könnten.<sup>222</sup> Insbesondere lokal auftretende sozio-ökologische Probleme könnten aber so nicht bearbeitet werden, weil sie pluralistisch bzw. multidimensional seien. Fasst man die Ausführungen zu den drei Kernvariablen zusammen, dann folgt:

*Combining these presumptions about territoriality, authority, and knowledge, regimes can be understood as high-modern expressions of the same bordered, statist, functional-rational worldview that yielded the institutional monoculture of the Westphalian international interstate system.*<sup>223</sup>

Und weiter charakterisiert Conca sodann:

*the building of environmental institutions as a site of struggle among conflicting metanormative orientations [...] Regimes are what results when territorialism, statism, and functional-rationalism prevail in this struggle.*<sup>224</sup>

### **3.4.2 Meta-Kritik der Concaschen Regime-Kritik am Beispiel globaler Wasserpolitik**

Letzten Endes ist Concas *Social Theory of International Institutions* weniger originär als anfänglich zu vermuten, stimmt diese doch in den Chor post-moderner Kritiken ein, die den Nationalstaat im Zeitalter von Global Governance in Frage stellen.<sup>225</sup> Wenn Conca schreibt:

---

<sup>221</sup> Vgl. Conca 2006, S. 51ff; mit Blick auf sanktioniertes Wissen im Bereich Wasser auch Walter Huppert 2005. Von ‚sanktionierten Diskursen‘ wird gesprochen, wenn die (Hintergrund-) Annahmen innerhalb eines Diskurses nicht mehr hinterfragt werden, sondern als quasi ‚naturegegeben‘ in die politische Entscheidungsfindung übergehen.

<sup>222</sup> Conca 2006, S. 55; siehe auch a.a.O., S. 51-58.

<sup>223</sup> Conca 2006, S. 22 (Hervorhebung F.S.). Damit ordnet Conca anders als beispielsweise Young 1997, Zürn 1998a und Rechkemmer 2004 Regime nicht (auch) der ‚post-westfälischen Ordnung‘ zu.

<sup>224</sup> Conca 2006, S. 27.

<sup>225</sup> Überzeugend argumentiert unter dem Begriff ‚Gesellschaftswelt‘ Czempiel 2002 die ‚neue Weltordnung‘ nach 1990; siehe zur Gleichzeitigkeit von unterschiedlichen gesellschaftlichen Grundorientierungen auch Senghaas 1998 sowie Zürn 1998a. Die intellektuellen Fundamente werden bereits in Jürgen Habermas 1985 und ders. 1998 ausgeleuchtet, dessen ‚postnationale Konstellation‘ jedoch nicht die Verbindung zum Nationalstaat kappt, sondern nach Wegen sucht, diesen, wo möglich und sinnvoll, auf nationaler, internationaler wie transnationaler Ebene zur Geltung zu bringen.

*Regimes are taken as the product of bargaining in the context of anarchy; a regime is understood to have the form it does because this is what the dominant coalition in favor of regime formation wanted as an outcome,*<sup>226</sup>

dann gibt er vorwiegend die regimetheoretische Diskussion der 1980er Jahre wieder. Diese hat sich jedoch, wie aufgezeigt worden ist, im Bereich der Umweltregime nie als besonders schlüssig erwiesen und ist daher auch nur allzu leicht zu kritisieren. Ein solch ‚idealtypisches‘ Verständnis von Regimen wurde frühzeitig überwunden und die adressierten Phänomenbereiche sind seither differenzierter erfasst worden.<sup>227</sup> Folglich stechen Concas Hauptargumente gegen die Geeignetheit von Regimen zur Lösung (bestimmter) globaler Umweltprobleme auch nur, wenn man (s)eine restriktive Deutung der Regimetheorie zugrunde legt. Mit Bezug auf ein strikt regulatorisches Verständnis internationaler Regime kann Concas teils strukturalistisch, teils ideologiekritisch argumentierende Beweisführung belegen, dass Regime nur eine spezifische, wenn auch einflussreiche Form der Bearbeitung globaler (Umwelt-) Probleme sind. Weniger stringent kann hingegen belegt werden, dass Regime in der Tat wegen der erwähnten zugrunde liegenden übergeordneten Normen der internationalen Gemeinschaft *per se* das bestehende ‚Weltsystem‘ ständig reproduzieren anstatt als veränderbare Variablen im Prozess der Institutionenbildung zu begreifen.<sup>228</sup>

Wie sieht Concas Alternative aus; welche Institutionen *beyond regimes* sind möglich; wie können (nicht-) staatliche Prozesse und Akteure, Netzwerke aber auch Diskurse institutionalisiert werden? Wie kann auf primär lokal auftretende Probleme eine globale Antwort gegeben werden, und zwar eine Antwort, die sowohl dem kumulativen Charakter des

---

<sup>226</sup> Conca 2006, S. 26.

<sup>227</sup> Concas Wiedergabe der Regimetheorie ist verkürzt; etwa Conca 2006, S. 61ff. Viele der von Conca zitierten Arbeiten zur Stützung seines Gegenentwurfs zum Regimeansatz sind auch im Rahmen der regimetheoretischen Diskussion lange bekannt und aufgenommen worden: so z. B. Peter M. Haas 1992; Wapner 1996 und 1997; Princen, Finger 1994; Ronnie Lipschutz 1996. Wenn auch mit anderen Vorzeichen als Conca nehmen Young und andere seit den 1990er Jahren ‚neue‘ Governance-Formen in ihr institutionalistisches Konzept auf bzw. belegen damit die Rolle von Regimen im Governance-Zusammenhang. Man kann der Regimetheorie sicher nicht vorwerfen, den eigenen Rahmen nicht in Richtung ‚Governance‘ erweitert zu haben. Zu kritisieren ist, und dafür wurde hier argumentiert, dass auch nach fast drei Jahrzehnten Forschung noch keine hinreichend integrative Institutionen- bzw. Regimetheorie entwickelt werden konnte, die verschiedene Ansätze schlüssig vereint und daher auch über idealtypische Verkürzungen der Denkschulen hinausgeht.

<sup>228</sup> Siehe Conca 2006, S. 26f und S. 59ff. Conca schließt sich hier an soziologische Theorien zum ‚Weltsystem‘ an, die die „metanormative fabric of the international system“ erfassten; Conca 2006, S. 64, mit Verweis auf John Meyer, Brian Rowan 1977 und Martha Finnemore 1996. Diese Argumentationsstrategie ist ein treffendes Beispiel der oben nur angedeuteten Debatte zu Recht und Grenzen konstruktivistischer und zudem von ideologiekritischen Ansätzen; siehe dazu Böhler 1998. Es ist hier nur kurz kritisch zu bemerken, dass Conca sich das Recht vorzubehalten scheint, über das richtige Situationsverständnis zu verfügen und sich gegen Kritik ‚immunisiert‘, beispielsweise indem (*mainstream*) Regimetheoretiker bzw. -theorien als vom herrschenden System durchdrungen und daher als defizitär eingeführt werden, was sie als ‚Diskurspartner‘ von vornherein disqualifiziert.

Problems gerecht wird, als auch die globalen sozio-ökonomischen Zusammenhänge von Ressourcen wie Böden oder Wasser regelt?

Einen Kniff muss Conca hier anwenden, gilt es doch bei der Schaffung neuer institutioneller Formen das vorher als deterministisch beschriebene Weltsystem zu durchbrechen und dem Kreislauf der Reproduktion falscher institutioneller Arrangements zu enttrinnen. An dieser Stelle nun wird viel Hoffnung auf neue Akteure im Zeitalter der ‚Glocalisierung‘ gesetzt, die in aufreißende Lücken der Westfälischen Ordnung stächen und in einem „struggle with no predetermined outcome“ alternative Formen der Institutionalisierung prinzipiell möglich machen.<sup>229</sup> Als Kandidaten hierfür werden von Conca vier ‚Proto-Normen‘ aufgestellt: a) internationales Wasserrecht, b) epistemische Gemeinschaften, c) anti-Staudamm Aktivisten und d) Marktapologeten der Wasserprivatisierung der späten 1990er Jahre. In der Lektüre fällt auf, dass die ersten beiden Kandidaten als eher klassische ‚Akteure‘ der Wasserpolitik als ‚zahnlose Tiger‘ daherkommen, während die Schlagkraft der beiden letztgenannten Governance-Akteure tendenziell überzogen dargestellt wird.<sup>230</sup>

Dass man die Geschichte globaler Wasserpolitik in Teilen anders erzählen kann, soll im nächsten Kapitel gezeigt werden. Es sei erwähnt, dass beispielsweise die derzeit dominierende ‚Erzählung‘ globaler Wasserpolitik von Conca 2006 unterbelichtet wird und zu den vier oben genannten Kandidaten (Proto-Normen) noch hinzuzufügen wäre: ‚Wasser für alle‘, bis 2015 als Unterziel 10 der Millenniumsentwicklungsziele implementiert und jetzt unterstützt vom Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung. Dieses tragende Prinzip globaler Wasserpolitik ist zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd von Concas vierter Proto-Norm „Wasserprivatisierung“ erschöpfend abgedeckt worden und wird, wie dieser Tage erst bestätigt, eher noch als unter der Privatisierungsdebatte in Bezug auf ein ‚Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung‘ von den Staaten implementiert. Auch soll bis auf Weiteres außer Acht gelassen werden, dass Conca diese Prozesse primär zueinander in Konflikt setzt, anstatt zu untersuchen, inwieweit alle vier bzw. fünf Proto-Normen zusammen das sich

---

<sup>229</sup> Conca 2006, S. 69. Conca kommt nicht umhin, eine gewisse Rehabilitierung des Staates im Verlauf seines Buches zuzulassen. So diskutiert er sein Konzept letztlich auch auf der Basis zweier Nationalstaaten: Brasilien und Südafrika. Er spricht dann von einer ‚Hybridisierung von Autorität‘, in der der Staat weiterhin eine Rolle übernimmt; siehe Conca 2006, S. 380.

<sup>230</sup> Es war sicher ein ‚Ereignis‘, als zwei nackte Protestierende gegen den spanischen Itoiz Staudamm plötzlich auf der Bühne des 2. Weltwasserforums auftraten. Dennoch sollten auch nackte Tatsachen dieser Gestalt nicht unmittelbar dazu führen, die Grundordnung der internationalen Gemeinschaft einer Generalüberholung zu unterziehen und auch das sich herausbildende und von Conca zumindest indirekt bestätigte globale Wasserregime, das sich auf diesem Forum in der *World Water Vision* manifestierte, gleich wieder zu den Akten zu legen; siehe Conca 2006, S. 2f.



herausbildende globale Wasser-Regime abbilden.<sup>231</sup> Es bleibt eine Behauptung, dass diese Proto-Normen um die *vorherrschende* Deutung globaler Wasserpolitik kämpften, beispielsweise im Sinne der von Foucault inspirierten politikwissenschaftlichen Diskursanalyse. Auch Verfechter marktliberaler Lösungsvorschläge, beispielsweise, behaupten (bzw. behaupteten in ihrer ‚Blütezeit‘ vor circa 10 Jahren) nicht, dass sie die globale Wasserkrise allgemein oder auch nur die Zugangsfrage in Sachen Trinkwasser allein bearbeiten könnten. Gleiches scheint für die ‚Spezialdiskurse‘ der anderen drei Proto-Normen zu gelten.<sup>232</sup> Letztlich ist Concas Entwurf in Teilen *spekulativen Charakters*, der mindestens offen lassen muss, ob die nicht vorherbestimmbaren Ergebnisse des Kampfes der Proto-Normen zu besseren Ergebnissen als (staatenbasierte) Institutionen wie beispielsweise internationale Regime führen.<sup>233</sup>

Wie bereits im Rahmen der Diskussion um Bromleys Kritik rationalistischer Institutionentheorien kurz angedeutet wurde, erhellt eine soziologisch post-moderne und grundlagenkritische Diskussion der dominierenden, liberalen Hintergrundannahmen gewiss manches. Sie bleibt aber solange utopisch, wie sie keine lebensweltlich bewährte Alternative aufzeigen kann.<sup>234</sup> Indem Conca außerdem Autorität, Territorialität und wissenschaftlich-positivistisches Wissen als ‚Meta-Normen‘ konzeptualisiert und die vier eingeführten realen Prozesse globaler Wasserpolitik als Proto-Normen bezeichnet, wechselt er *de facto* auch die

---

<sup>231</sup> „This raises one of the central questions that this book seeks to address: whether, how, and how much any of these institution-building processes is reaching upstream, so to speak, to shape watershed governance practices in specific locales“, Conca 2006, S. 30.

<sup>232</sup> Was hier in einer Fußnote erwähnt werden soll birgt Potenzial für weitere Forschung und Kontroversen: Mit Young einerseits und Conca andererseits treffen zwei ‚Narrative‘ aufeinander. Während die primär liberale Tradition der Regimetheorie ihre Forschung als *Kooperationsforschung* versteht, legt Conca einen Schwerpunkt auf *soziale Konflikte*. Es scheint nun ganz so, als neigte sich der Zeitgeist in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts (anders als in der letzten Dekade des letzten) dem Konflikt-Narrativ zu. Schwächt man Concas Position dahingehend ab, dass es sich hierbei generell um konkurrierende, letztlich aber komplementäre Deutungsmuster handelt, und interpretiert man Young so, dass Kooperationen auch von Machtfaktoren ermöglicht oder verhindert werden, dann kommen beide Ansätze recht genau zu vergleichbaren ‚Erzählungen‘.

<sup>233</sup> Im Ton versöhnlich, in der Sache hart fällt die einleitend erwähnte Besprechung des Buches durch Patricia Wouters 2008 aus. Sie kritisiert beispielsweise vehement die Concasche Darstellung der UN Watercourse Convention (an welcher Wouters maßgeblich mitgewirkt hat) und kommt in vielen Aspekten zu einer gleichen Bewertung wie die vorliegende Arbeit, zum Beispiel hinsichtlich der übermäßig negativen Bewertung aktueller globaler Wasserpolitik seitens Concas. Diese Kritik Wouters’ erfasst damit auch indirekt die unkritische Übernahme der Concaschen Argumentationslinie hinsichtlich globaler Wasserpolitik bei Lindemann 2008, z. B. S. 118, die Conca als Referenz für das nicht vorhandene globale Wasserregime anführt. Mit ihrer juristischen Perspektive erfasst Wouters ihrerseits die Governance-Diskussion nur unkritisch. Sie kritisiert zwar: „Concas book provides a good example of how disciplinary approaches influence the optic through which one views a topic“, a.a.O., S. 528. Sie stellt dann aber selbst nur deskriptiv die *mainstream* Definitionen von *water governance* der GWP oder auch von UNDP neben die Analyse Concas und deutet keinen theoretischen (Governance-) Rahmen an, der beispielsweise erklären könnte, warum die UN Watercourse Convention noch nicht in Kraft getreten ist, wozu Conca *einen* Beitrag vorgelegt hat.

<sup>234</sup> Tatsächlich fällt die Ausformulierung eines alternativen Konzepts der Institutionenbildung als Kampf normativer Grundorientierung kurz und vage aus; siehe Conca 2006, S. 68-71. Zu diesem Ergebnis kommt auch Brentwooda in der an sich wohlwollenden Buchbesprechung zu Conca: „[I]t left me wanting the author to suggest a policy model based on his framework“, Brentwooda 2007, S. 197.

Ebene der Diskussion von einer Diskussion über *faktische* Institutionenbildungsprozesse zu einer Diskussion über *Erzählungen* der Institutionenbildung, mithin zu einer Diskussion über theoretische Konstrukte sowie Probleme der Theoriebildung – ein praktischer Malus, der, wie gesagt, vielen soziologisch (de-) konstruktivistischen Arbeiten zu eigen ist.

Wie in der Einführung zu seinem Buch angekündigt empfiehlt Conca seinen Lesern auch am Schluss, vom inhaltlichen Steuern globaler Wasserpolitik Abstand zu nehmen und sich auf *prozedurale* Aspekte zur fairen Ermöglichung der spannungsgeladenen Selbststeuerung entlang der Proto-Normen zu beschränken. In diesem Sinne ist Concas abschließende Forderung nach einer juristischen Instanz, die Umwelt- und Ressourcenstreitigkeiten (global) regeln soll, zwar nachvollziehbar, kommt vor dem Hintergrund seines Ansatzes aber recht unvermittelt, denn damit stößt Conca in jene Bereiche vor, die im wahrhaft ‚harten Kern‘ staatlichen Handelns liegen.<sup>235</sup>

### **3.4.3 Kritische Würdigung Concas im Lichte einer integrativen Theorie der Regimebildung**

Es sollte klar geworden sein, dass die vorliegende Arbeit in wesentlichen Aspekten einen Gegenentwurf zu Conca darstellt und eine Meta-Kritik der Concaschen Kritik an der Regimetheorie anbietet. Die vorliegende Arbeit wird von Concas *Governing Water* herausgefordert, sieht sich aber nicht negativ in ihrer zentralen Forschungsfrage betroffen. Als erstes hält sie, im Sinne ihrer zweiten Fragestellung, an der Möglichkeit und Sinnhaftigkeit der Regimetheorie für das Erfassen und Bearbeiten von Prozessen globaler Wasserpolitik fest. In diesem dritten Kapitel wurde dazu eine andere Lesart der Regimetheorie vorgelegt, die die von Conca kritisierte Verengung auf Staaten als einzig relevante Akteure ebenso aufgibt, wie sie sich den Herausforderungen stellt, globale Umweltprobleme kumulativen Charakters zu bearbeiten und sich der Mehrebenenproblematik zu öffnen. Als zweites erfasst diese Arbeit die Prozesse globaler Wasserpolitik anders und hält damit auch eine Antwort auf ihre erste Fragestellung offen, ob sich die gegenwärtige globale Wasserpolitik bereits als ein globales Wasserregime beschreiben lässt.

Was jedoch im Rahmen der Beschäftigung mit Concas Ansatz auch nicht verborgen geblieben sein sollte, ist, dass Concas Buch auf seine Weise das hier vorgetragene Konzept einer integrativen Theorie der Regimebildung stützt. Auch die vorliegende Arbeit steht der

---

<sup>235</sup> Siehe dazu Conca 2006, S. 382-387. Diese Forderung ist wiederum vergleichbar weitreichend wie die Implikationen der Arbeiten von Hoekstra 2006 und Hoff 2009 und benötigt gewiss viel politischen Willen seitens der Nationalstaaten für ihre Umsetzung.

Dominanz des liberal-rationalistischen Strangs der Regimetheorie kritisch gegenüber, weil dieser, wie bereits herausgearbeitet werden konnte, nur bestimmte Problembereiche und Phasen der Regimebildung gut erfassen kann. Ebenso wird die Bedeutung kognitivistischer Theorieansätze unterstrichen. Folglich sind Ausführungen hierzu in vielen Punkten mit der Argumentation Concas kongruent. Auch liegt die Behauptung nahe, dass Conca *de facto* die Ausführungen zur schlüssigen Einbindung ‚starker Kognitivisten‘ stützt, indem er einen nicht-positivistischen Theorieansatz verfolgt, der soziale Konflikte nicht allein extern erklären will, sondern von innen heraus zu verstehen versucht. Freilich bescheidet sich Conca nicht, die hermeneutische Perspektive zur schlüssigen Rückbindung beobachtbaren Handelns an die Motive der Handelnden zur Anwendung zu bringen, sondern springt von der (meta-) theoretischen Ebene der Analyse abstrakter Konstrukte bzw. Proto-Normen auf die Ebene realer Institutionsbildungsprozesse.<sup>236</sup>

Auch Concas Antwort auf den (von ihm so wahrgenommenen) regimetheoretischen *mainstream* schüttet letztlich das Kind mit dem Bade aus, weil er seine Kritik theoretisch überdehnt und praktisch teils auf schwache Füße stellt. Nutzt man hingegen alle drei bestehenden Schulen der Regimetheorie zur Analyse von Regimebildungsprozessen, ergänzt durch eine differenziertere Ausarbeitung und Indienstnahme der kognitivistischen oder auch hermeneutischen Positionen, dann kann man eine schlüssige Theorie der Regimebildung entwickeln und sollte zudem für die von Conca diskutierten Probleme von Autorität, Territorialität und sanktioniertem Wissen standardisierter Regimetheorie wie –praxis gewappnet sein.

### **3.5 Zusammenfassung der Diskussion zu regimetheoretischen Erklärungsansätzen der Bildung von globalen Institutionen**

---

<sup>236</sup> Dennoch soll Conca vor einer dritten, hier kurz zu erwähnenden Besprechung seines Buches verteidigt werden. Die Besprechung von Ronald Mitchell 2007 fällt zwar in weiten Teilen sehr freundlich aus, wenn Mitchell aber konstatiert: „He [Conca, F.S.] uses these concepts [territoriality, authority, and knowledge, F.S.] to frame the conclusions of most of his empirical chapters, but that approach leaves the reader less convinced of their value than had he used them as central structuring devices for each chapter and the book as a whole“, (a.a.O., S. 154), dann handelt es sich hierbei entweder um eine besonders raffiniert verpackte allumfassende Meta-Kritik des Regimetheoretikers Mitchell an Conca, oder aber Mitchell versteht nicht, dass Concas *interpretativer* Ansatz, im hier verwendeten Sinne des Wortes, gerade nicht nach „central structuring devices“ sucht (anwendbar, so Mitchell, auf Wasser, grenzüberschreitende Verschmutzungen, Menschenrechte, Weltwirtschaft und internationale Sicherheit (a.a.O.)), sondern seinen Ansatz kontextsensitiv zur interpretativen Erschließung empirischer Phänomene einsetzt.

Am Ende dieses Kapitels soll noch einmal auf dessen Verlauf zurückgeblickt und die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst werden. Dieses Kapitel führte regimetheoretische Ansätze der Institutionenbildung ein und verortete diese innerhalb der größeren Forschungslandschaft. Es können jetzt Aussagen darüber abgeleitet werden, welche Charakteristika es erlauben von der Existenz eines Regimes zu sprechen, in welchem Stadium sich ein konkreter Regimebildungsprozess befindet, welche Funktionen ein Regime erfüllen kann und, eingeführt anhand regimetheoretischer Hypothesen, welche Bedingungen Regimebildungsprozesse *prima facie* fördern oder behindern.

Die Regimetheorie wurde als eine theoretische Strömung mit Wurzeln im *New Institutionalism* eingeführt, wobei sie keine modelltheoretische Spielart desselben darstellt; zumindest nicht in der hier verwendeten, maßgeblich von Oran Young geprägten umweltpolitischen Variante. Auch wenn in der Forschung meist rationalistische Theorien im Vordergrund stehen, basiert die Regimetheorie auf einem breiten Fundament sozialwissenschaftlicher Forschung. Eine *Arbeitsdefinition* wurde gefunden, die Regime als soziale Institutionen auszeichnet, die Interaktionen ihrer Mitglieder in einem spezifischen Aufgabenbereich anhand von Prinzipien, Normen, Regeln, Prozeduren sowie Programmen regelt. Es wurden *drei Indikatoren* eingeführt, deren Bestehen auf das Vorhandensein eines Regimes schließen lassen: explizites Regelwerk, regelbasiertes und regelkonsistentes Verhalten. Des Weiteren wurden *vier mögliche Regimefunktionen* diskutiert, die auch zu den *Phasen der Regimebildung* in Beziehung gesetzt werden können. So kommt beispielsweise die klassische regulatorische Regimefunktion erst relativ spät im Regimebildungsprozess zum Tragen. Von Bedeutung waren Überlegungen zu *Multi-level Governance*, wonach auch ein globales Regime auf regionalen und lokalen Strukturen aufbaut bzw. aufbauen kann und weiterhin die Forderung, dass soziale Systeme bzw. Regime in allen wichtigen Parametern auf die von ihnen zu bearbeitenden ökologischen Systeme abzustimmen (*fit*) bzw. sektor- und ebenenübergreifend zu verankern sind (*interplay*).

Nach einer ausführlichen Rekonstruktion einschlägiger *regimetheoretischer Hypothesen zur Regimebildung* haben sich in den in der Literatur diskutierten Fällen vor allem folgende Bedingungen als wichtig erwiesen: das Vorhandensein effektiver Führung im Regimebildungsprozess; die Möglichkeit, eine Verhandlungsmaterie so zuzuschneiden, dass sowohl ein Ergebnis für die Beteiligten von gegenseitigem Nutzen ist, als auch relativ klar zu bearbeitende Teilaufgaben mit relativ klaren Lösungsvorschlägen entstehen. Die Fairnessvermutung im Rahmen der Regimebildung wurde zudem als zentraler Aspekt erfasst. Es stellte sich heraus, dass die Entstehung von Regimen ein Prozess ist, der auch mit wenigen

interessierten Mitgliedern beginnen, über die Zeit immer mehr Mitglieder erfassen und einen immer tieferen Regelungsgrad erreichen kann. Schließlich wurde die Bedeutung von Wissen und so genannten ‚epistemischen Gemeinschaften‘ für Regimebildungsprozesse hervorgehoben, wobei es sich hierbei nicht allein um Expertenwissen und –netzwerke handeln muss, sondern um ein breiteres, verschiedene Akteure einbeziehendes Verständnis wissensbasierter sozialer Praxis. In Kapitel 5, nach der Erschließung der Empirie globaler Wasserpolitik im nächsten, vierten Kapitel, wird hierauf zurückzukommen sein und untersucht werden, inwieweit diese hypothesenbasierten Ergebnisse zu Regimebildungsprozessen auch auf den Regimebildungsprozess im Rahmen globaler Wasserpolitik zutreffen.

Im Laufe der Forschung hatte es sich als sinnvoll heraus gestellt, die *Schulen der Regimetheorie* in ihren Erklärungspotenzialen, wie sie beispielsweise in den entsprechenden Hypothesen zur Regimebildung vorliegen, nicht mehr nur als konkurrierend sondern auch als komplementär zu begreifen. Dem widmete sich der dritte Teil dieses Kapitels. Hierzu wurden bereits bestehende Integrationsversuche diskutiert und eigene Vorschläge dazu unterbreitet, welche Bedingungen eine *integrative Theorie der Regimebildung* zu erfüllen hat, die sowohl theoretisch schlüssig argumentiert als auch von praktischer Relevanz ist. Wie sich herausstellte, erklären rationalistische Strömungen eine große Bandbreite der Regimebildung. Trotzdem kommt auch kognitivistischen Positionen eine wichtige Rolle zu, und zwar sowohl wissenschaftstheoretisch als auch für das Verstehen und Erklären individueller Interessen – dem oft nicht weiter hinterfragten bzw. stillschweigend gesetzten Ausgangspunkt rationalistischer kausaler Erklärungsketten. In einem Exkurs zu ‚starken‘ kognitivistischen Ansätzen wurde insbesondere die *hermeneutische Dimension* sozialwissenschaftlicher Forschung herausgearbeitet, deren Beachtung primär wissenschaftstheoretisch geboten ist, aber auch eine solide Basis für anwendungsorientierte Konzepte wie Youngs *diagnostic method* darstellt.

Der gewonnene theoretische Rahmen für eine integrative Theorie der Regimebildung wurde sodann mit Bezug auf die *Arbeit Ken Concas* erprobt, der explizit die Geeignetheit von Regimen sowie der Regimetheorie zur Bearbeitung respektive Analyse globaler Wasserpolitik in Frage stellt. In vielen Punkten stützt Conca jedoch die hier entwickelten Überlegungen zu einer integrativen Theorie der Regimebildung – und stellt zugleich ein Beispiel dar, das die Reichweite kognitivistischer bzw. konstruktivistischer Argumente praktisch überschätzt. Da Conca sein Verständnis einer sozialen Theorie internationaler Institutionen am Beispiel der

Wasserpolitik entwickelt, leitete der letzte Abschnitt dieses Kapitels bereits den Übergang zum nächsten Kapitel ein.

## **Kapitel 4. Empirie der Institutionalisierung von globaler Wasserpolitik – Entwicklungsschritte seit der UN Wasserkonferenz, Mar del Plata, 1977**

In diesem weitgehend *deskriptiv* gehaltenen Kapitel 4 werden die Meilensteine der Genese globaler Wasserpolitik seit der ersten globalen Wasserkonferenz, Mar del Plata, 1977, wiedergegeben.<sup>237</sup> Dazu werden zentrale Ereignisse, Prozesse sowie Akteure globaler Wasserpolitik eingeführt und, wenn möglich, auf die Regimemerkmale Prinzipien, Normen, Regeln, Prozeduren sowie Programme bezogen. Je mehr sich die Ausführungen der Gegenwart nähern, nimmt die Dichte der Phänomenbeschreibungen zu. Die relativ ausführlich gehaltene Rekonstruktion stellt einen eigenständigen Beitrag zur Erforschung globaler Wasserpolitik dar, beispielsweise um die von Claudia Pahl-Wostl und anderen erfasste, aber kaum ausgefüllte *globale* Ebene der Wasserpolitik empirisch gesättigt in eine Mehrebenenanalyse einbeziehen zu können. Die Hauptereignisse globaler Wasserpolitik werden nochmals als Annex 2 tabellarisch zusammengefasst und dieser Arbeit beigelegt. Des Weiteren wird globale Wasserpolitik abschließend in diesem Kapitel als ein möglicher Regime-Komplex dargestellt (Abbildung 3). Die Regimetheorie bildet hier den theoretischen Hintergrund dieser Rekonstruktion, der nicht ausgeblendet werden kann oder soll. Aber erst in Kapitel 5 wird es zu einer systematischen Konfrontation der Kernthesen zur Regimebildung mit der in diesem Kapitel erfassten Empirie globaler Wasserpolitik kommen, um dann die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit zu beantworten. Wenn beispielsweise Akteure globaler Wasserpolitik ihr Handeln zunehmend anhand geteilter Prinzipien, Normen und Regeln in dafür festgelegten Prozessen und Programmen koordinieren und eine Verletzung der Regeln nicht beliebig (oft und unsanktioniert) geschieht, dann bestehen Gründe, die auf die Herausbildung eines globalen Wasserregimes schließen lassen.

Bevor die Genese globaler Wasserpolitik an sich wiedergegeben wird, soll vorab ein *Schlüsselcharakteristikum* globaler Wasserpolitik eigens hervorgehoben werden. Globale

---

<sup>237</sup> Die Genese globaler Wasserpolitik wurde in einer früheren Form als Unterkapitel 4.2 im von mir verfassten 4. Kapitel in Rechkemmer, Schmidt 2006 bereits vorab veröffentlicht. Auf dieser Vorarbeit baut dieses Kapitel hier auf. Weil sich die Vorabveröffentlichung in Rechkemmer, Schmidt 2006 auf die Wasserpolitik UNEP's im Rahmen globaler Wasserpolitik konzentrierte, liegt dieses Kapitel hier nicht allein in einer überarbeiteten Version vor, sondern setzt in der Sache substantiell breiter an und bindet das gesamte Spektrum der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik, also nicht allein den umweltpolitischen Teilbereich, mit ein. Siehe zur Genese globaler Wasserpolitik seit 1977 auch Asit Biswas 2003.

Wasserpolitik baut auf zwei miteinander verwobenen Prozessen und Arenen auf und versucht zwei grundlegende Prinzipien gleichzeitig zu verwirklichen: ‚Wasser für alle‘, derzeit primär von den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) dominiert und mittlerweile durch ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung ergänzt, und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘, primär unterstützt durch den IWRM-Ansatz. Dass diese Art ‚Januskopf‘ im Sinne der Nachhaltigkeit globaler Wasserpolitik besteht, ist bereits ein wesentlicher Erfolg globaler Wasserpolitik, was im Verlauf dieses Unterkapitels auch belegt werden wird. Die Verbindung eines *entwicklungspolitischen* Handlungsfeldes zum Thema Wasserzugang mit dem der *nachhaltigen* Wasserbewirtschaftung ist zwar real noch nicht abschließend gelungen, stellt aber ein Politikfeld dar, das im Sinne der nachhaltigen Entwicklung relativ weit fortgeschritten ist. Wie bereits in der Problemstellung erwähnt, ist die Regimetheorie hier als Theorie von *issue-specific regimes* durchaus gefordert, scheint diese Theorie doch strukturelle Probleme mit integrativen Ansätzen aufzuweisen. Dennoch soll die vorliegende Arbeit ipso facto auch belegen, dass eine neu gedachte Regimetheorie in der Lage sein kann, auch hierfür einen brauchbaren (theoretischen) Rahmen bereitzustellen.

## **4.1 Entwicklung der globalen Wasserpolitik von Mar del Plata bis Rio (1977-1992)**

Auch wenn Wasser bereits zuvor auf der Agenda internationaler Konferenzen stand, beispielsweise der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972,<sup>238</sup> gilt die UN Wasser-Konferenz, Mar del Plata, 1977, als die ‚Geburtsstunde‘ globaler Wasserpolitik. Doch während die meisten internationalen Konferenzen der UN eine Folgekonferenz hatten – beispielsweise zum Thema ‚Ernährung‘ 1974, 1996 und 2009, jeweils in Rom, oder zu ‚menschlichen Siedlungen‘ 1976 in Vancouver, 1996 in Istanbul und 2006 abermals Vancouver – gab es für das Thema Wasser mit der Konferenz von 1977 bislang nur eine globale Konferenz unter der Ägide der UN.<sup>239</sup> Sicher ist Wasser auch in der Folge immer wieder auf die internationale Agenda gesetzt worden, wie der Fortgang zeigen wird. Dennoch sagt diese Tatsache bereits etwas über die Verankerung dieses Politikfeldes auf der Ebene der

---

<sup>238</sup> Dort insbesondere im verabschiedeten *Stockholm Action Plan for the Human Environment*, der sich an verschiedenen Stellen dem Thema Wasser widmet (zum Beispiel die Empfehlungen 51-55), dem IWRM Konzept beispielsweise bereits vorgreift und die noch heute bestehende Präsenz von WHO und FAO auf Seiten der UN Sonderorganisationen einleitet.

<sup>239</sup> Vgl. dazu etwa den zwanzig Jahre nach Mar del Plata vom Stockholm International Water Institute (SIWI) herausgegebenen Sammelband SIWI 1997.



Staatengemeinschaft aus. Dass das Jahr 2007 auch dreißig Jahre globale Wasserpolitik markierte, wurde faktisch nicht zur Kenntnis genommen.

#### **4.1.1 Mar del Plata – oder vom Schritt der unbegrenzten Ressource ‚Wasser‘ zur Erfassung der globalen Wasserkrise**

Die Konferenz von Mar del Plata und der *Mar del Plata Aktionsplan* waren nicht nur Geburtsstunde globaler Wasserpolitik, sondern erfassten (wie so oft) bereits viele Probleme richtig und formulierten die dazugehörigen Prinzipien.<sup>240</sup> Primäres Ziel war es, die sich bereits 1977 abzeichnende Wasserkrise globalen Ausmaßes zu verhindern und dafür Empfehlungen für die kommenden Jahrzehnte zu geben. Die Konferenz veränderte den Blick auf die kostbarste aller Ressourcen und fortan wurde Wasser (erstmalig) als *endliche* und daher auch ‚verletzliche‘ Ressource begriffen, was das bis dato gängige Verständnis ablöste, Wasser als unendlich und kostenfrei gegeben anzusehen.<sup>241</sup> Des Weiteren wurde bereits 1977 eine integrative Bewirtschaftung der Wasserressourcen gefordert, die von den Dublin-Prinzipien von 1992 und den darauf beruhenden Prinzipien des IWRM fortgeschrieben wurde und heute aktueller denn je ist. Viele haben argumentiert, dass die Prinzipien von Mar del Plata bahnbrechend waren und bis heute ihre Gültigkeit weitgehend behalten haben.<sup>242</sup> Dem ist nicht zu widersprechen. Gleichzeitig gilt jedoch, dass die Prinzipien von 1977 erst noch konsensfähig sowie in eine *gelebte Praxis* übersetzt und situationsspezifisch angepasst werden mussten. Mit anderen Worten, Mar del Plata stellte den Beginn dar und nicht ein entwickeltes globales Wasserregime bereit. Fakt ist auch, dass im Jahr 1991 der Bericht des UN-Komitees für natürliche Ressourcen bezüglich der Implementierung des Mar del Plata Aktionsplans leider nur feststellen konnte, dass sich die Gesamtsituation trotz dieser Konferenz und ihrer Ergebnisse weiter verschlechtert hatte.<sup>243</sup>

Zwei Dinge sind für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse. Erstens, von Beginn an zeichnet sich die (globale) Wasserpolitik als ein Miteinander der Prinzipien bzw. Leitbilder der Wasserversorgung für alle *und* der nachhaltigen Wassernutzung aus, auch wenn

---

<sup>240</sup> UN Dokument E.77.II.A.12.

<sup>241</sup> Es ist dieser grundlegende Schritt von der allgegenwärtigen und –mächtigen Natur zur verletzlichen und sich in der Obhut (oder Gewalt) des Menschen befindenden Natur, der bereits im 2. Kapitel mit Blick auf die von Hans Jonas recht genau zur selben Zeit wie die Mar del Plata Konferenz (1977) entwickelten These vom „veränderten Wesen menschlichen Handelns“ (Jonas 1979, Kap. 1) angedeutet worden ist.

<sup>242</sup> Vgl. dazu Pierre Najlis, Johan L. Kuylenstierna 1997; Asit Biswas 1997 sowie ders. 2003, der die Ergebnisse der Konferenz nachdrücklich verteidigt und diese Konferenz letztlich höher gewichtet als alle folgenden Zusammenkünfte; siehe auch dessen Arbeit zu Mar del Plata Konferenz: Biswas 1978.

<sup>243</sup> Vgl. E/C.7/1991/8 – United Nations, Water Resources: Progress in the Implementation of the Mar del Plata Action Plan. Strategies and measures for the implementation of the Mar del Plata Action Plan in the 1990s.

nicht immer beide auf gleicher Augenhöhe verhandelt und implementiert worden sind. Zweitens, mit der Vereinbarung selbst weithin anerkannter Prinzipien allein ist noch kein funktionierendes Regime gemacht, ist ein Problemfeld noch nicht in die Phase der dazu gehörenden Institutionenbildungsprozesse eingetreten.

Das greifbarste Ergebnis von Mar del Plata war neben der grundlegenden Neudefinition der globalen Wasserproblematik die erste internationale Wasserdekade *International Drinking Water Supply and Sanitation Decade* von 1981 bis 1990.<sup>244</sup> Einerseits stellte diese Dekade verstärktes Handeln für Millionen Menschen einen geregelten Zugang zu (Trink-) Wasser sowie einer sanitären Grundversorgung bereit. Diese Errungenschaften wurden jedoch teilweise sowohl von externen Entwicklungen als auch internen Problemen der Wasserbewirtschaftung wieder aufgezehrt. Zu den externen Faktoren zählte allen voran ein rasantes *Bevölkerungswachstum*, mit großen Auswirkungen (neben der steigenden Bevölkerungszahl, die auf Zugang wartete) etwa auf die *landwirtschaftliche* Wassernutzung, eine rapide *Urbanisierung* weltweit, mit immensen Herausforderungen an neue Infrastruktursysteme, sowie eine *fortschreitende Industrialisierung*, die den Druck auf die Wasserressourcen ihrerseits erhöhte und verstärkt als neuer Wassernutzer auftrat. Hinzu kamen Phänomene wie internationale *Schuldenkrisen* und *gewalttätige Konflikte* in vielen Ländern – Ursachen, die nicht in den Händen derer liegen, die für die Wasserversorgung und –bewirtschaftung zuständig sind. Doch auch innerhalb des Wassersektors verlief die Anpassung an die in Mar del Plata vorgezeichnete Vision eines effektiven Wassermanagements nicht problemlos. Als Hauptgründe können hier die weitverbreiteten chronischen Finanzprobleme der Wasserwirtschaft, marode Leitungsnetze mit hohen Verlustraten (nicht selten 80 Prozent und mehr), die bis heute schwierige Integration von Land- und Wassermanagement, aber auch geringe Anreize zum sparsamen Umgang mit Wasser beispielhaft ausgemacht werden.

In ihrer Analyse der Konferenz von Mar del Plata, die anders als bei Biswas auch kritisch ausfällt, geben Najlis und Kuylenstierna einen weiteren Grund für den begrenzten Erfolg der ersten globalen Wasserkonferenz und –dekade an. Im Mar del Plata Aktionsplan, und in den nationalstaatlichen wie internationalen Behörden, die diesen Plan erstellt haben und die zugleich Adressaten des Aktionsplanes waren, wurden die Lösungsvorschläge meist zu *zentralistisch* bzw. *top-down* konzipiert, eben mit primärem Zuschnitt auf Regierungen und

---

<sup>244</sup> Siehe dazu etwa Biswas 2003 oder Muhammad Mizanur Rahaman, Olli Varis 2005.

UN-Organisationen, die oft die Bedürfnisse der Menschen und die lokalen Besonderheiten allgemein verfehl(t)en.<sup>245</sup> Erst im Zusammenhang der *Rio-Konferenz* von 1992 setzte ein grundlegender Wandel hin zur stärkeren Einbindung lokaler Akteure und Betroffener ein und Management- und Entscheidungsfunktionen wurden und werden verstärkt vom *lowest appropriate level* her gedacht bzw. sollten von diesem her gedacht werden.<sup>246</sup> Heute haben sich *dezentrale Ansätze* der Wasserbewirtschaftung (zumindest auf der Ebene der Zielformulierung) durchgesetzt, wobei Joyeeta Gupta beispielsweise in ihren Beiträgen dies auch kritisch hinterfragt, wenn nämlich die Delegation von Verantwortung nicht mit der Delegation von Rechten (und Ressourcen) einhergeht.<sup>247</sup>

In der Debatte um Vor- und Nachteile von *top-down-* vs. *bottom-up-*Ansätzen ist andererseits Biswas dahingehend zuzustimmen, dass die dennoch vorhandene Schlagkraft von Mar del Plata darauf zurückgeführt werden kann, dass es bis heute die einzige globale und wirklich *zwischenstaatliche* Konferenz zu Wasser geblieben ist.<sup>248</sup> Man würde also von einem Extrem ins andere kippen, würde man als Antwort auf die unzureichenden Praktiken und Ergebnisse der 1980er Jahre die Bedeutung nationalstaatlicher Akteure ganz aus dem Wassermanagement tilgen.

Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt an Mar del Plata und den Folgen ist zu nennen. Da das Hauptergebnis der Konferenz die internationale Wasser- und Sanitärdekade der 1980er Jahre war, verengten sich die ersten Ausformungen eines globalen Wasserregimes auf nur eines der genannten Prinzipien globaler Wasserpolitik, nämlich auf die Wasser- und Sanitärversorgung. Für den nachhaltigen Umgang mit Wasser folgten den Worten der Erklärungen kaum Taten, nicht zu sprechen von eigenen globalen Aktionsprogrammen. Die oftmals nicht nachhaltige Fokussierung auf die Bereitstellung möglichst vieler Anschlüsse führte an vielen Orten zu teurer Wasserinfrastruktur, durch die bald schon kein Wasser mehr floss.

---

<sup>245</sup> Siehe Najlis, Kuylenstierna 1997.

<sup>246</sup> So bereits der Grundtenor der Konferenz *Global Consultation on Safe Water and Sanitation for the 1990s*, Neu-Delhi, 1990; siehe dazu das *New Delhi Statement* vom 14. September 1990 „Some for all rather than more for some“, abrufbar über: <http://www.un.org/waterforlifedecade/reference.html> (30/09/2010).

<sup>247</sup> Siehe dazu Dellapenna, Gupta 2009a; auch ein Diskussionspapier im Rahmen der 50 Jahre Feierlichkeiten von UNESCO-IHE, Delft, Niederlande: Joyeeta Gupta 2007.

<sup>248</sup> Siehe Biswas 2003, S. 2-4.

#### **4.1.2 Wasser im Kontext von Rio – Bedeutung eines nachhaltigen Wasserressourcenmanagements einerseits, schwache Institutionalisierung (globaler) Wasserpolitik andererseits**

Das Kapitel 18 der *Agenda 21* der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), Rio de Janeiro, 1992, stellt einen weiteren Meilenstein globaler Wasserpolitik dar. Die dort getroffenen Aussagen zu Wasser können nicht losgelöst von der im Januar 1992 in Dublin veranstalteten *International Conference on Water and the Environment* betrachtet werden. Beide Konferenzen rückten den integrierten Ansatz der Wasserbewirtschaftung in den Vordergrund.<sup>249</sup> Auf den Punkt gebracht, übersetzt der IWRM-Ansatz das 1987 von der *Brundtland-Kommission* verabschiedete Konzept nachhaltiger Entwicklung in die Wasserpolitik und beachtet dabei die ökologische, ökonomische und soziale Dimension der Wassernutzung. Was für Mar del Plata gilt, trifft auch auf Rio zu. Auch heute noch können die im Kapitel 18 der *Agenda 21* enthaltenen Empfehlungen in großen Teilen unterstrichen werden. Mit der deutlichen Hinwendung zu dezentralen und partizipativen Lösungsansätzen und der klaren Betonung der Nachhaltigkeit werden zudem erste Lehren aus der 1980er Wasser- und Sanitärdekade gezogen. In Bezug auf die Wasserversorgung fiel die Zielformulierung gegenüber den Millenniumsentwicklungszielen von 2000 an sich noch ambitionierter aus, wollte man doch bis zum Jahr 2000 alle Menschen in urbanen Zentren mit einer Mindestmenge von 40 Litern Wasser pro Tag versorgt sehen, erkannte jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt, dass eine Versorgung aller Menschen nicht vor 2025 erreichbar sein würde.<sup>250</sup>

Der Gipfel von Rio ist in Bezug auf Wasser dennoch ambivalent zu bewerten. Einerseits konnte zwar die Wasserpolitik vom allgemeinen ‚Rio-Momentum‘ indirekt profitieren, insbesondere ist durch den integrativen Zugang das nicht primär als ein Feld der Umweltpolitik verstandene Aufgabengebiet ‚Wasser‘ weiter für ökologische Forderungen bzw. für das Einbeziehen systemischer Funktionszusammenhänge geöffnet worden.<sup>251</sup> Andererseits war Wasser keines der Top-Themen von Rio, und so ist es auch wenig

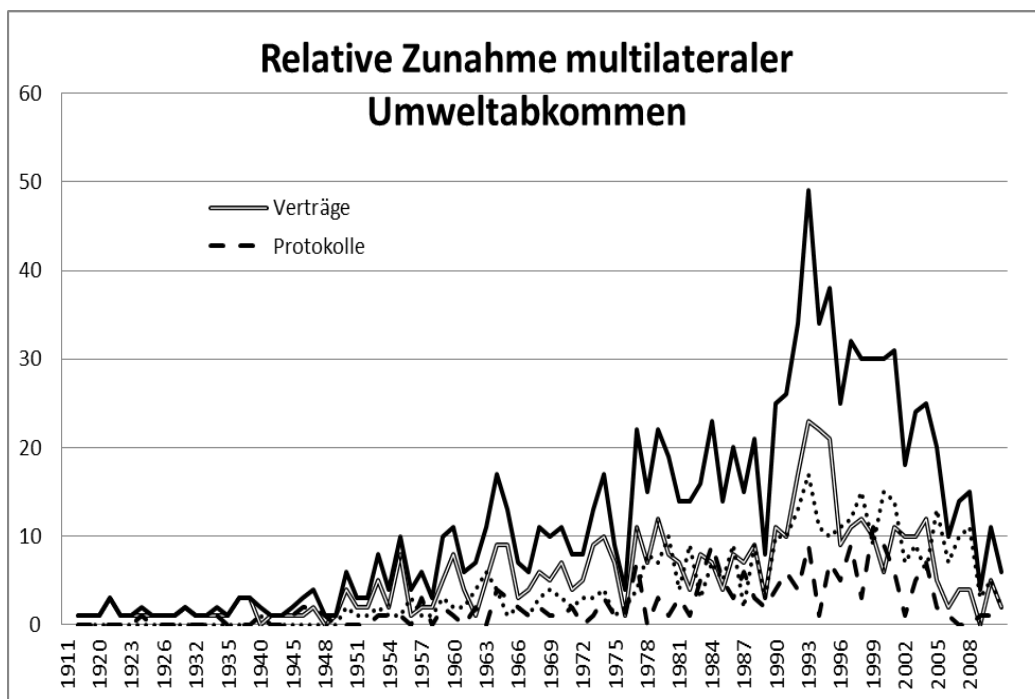
---

<sup>249</sup> Vgl. UN ACC-Water 1992. Biswas 2003 weist darauf hin, dass die Empfehlungen (des Expertentreffens) von Dublin jedoch nicht unmittelbar in die (zwischenstaatlichen) Dokumente von Rio übertragen worden sind.

<sup>250</sup> Das 2025-Ziel der Vollversorgung wird bis heute von Organisationen wie der WHO, die gemeinsam mit UNICEF primär für diese Komponente globaler Wasserpolitik im Rahmen der UN Verantwortung übernommen hat, als Richtschnur angegeben; vgl. zur Diskussion über die angemessene Mindestmenge täglicher Wasserversorgung etwa Peter Gleick 1996 oder aktuell den *Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation*, Catarina de Albuquerque, A/65/254, dort Paragraph 24.

<sup>251</sup> Vgl. Conca (2006), bes. Kap. 4, wo die gestiegene Bedeutung der umweltpolitischen Dimension in der Wasserpolitik nach Rio klar nachgewiesen wird.

verwunderlich, dass dieses Politikfeld in den unmittelbaren Folgejahren keine nennenswerten Fortschritte zeigte und im Vergleich zu den Arbeitsfeldern, die in Rio im Zentrum standen und beispielsweise mit einer eigenen internationalen Konvention ausgestattet worden sind, ins Hintertreffen zu geraten drohte. Weshalb Wasser in Rio fast von der Agenda gestrichen wurde und vom in Abbildung 2 deutlich erkennbaren Momentum für die Institutionalisierung globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik als Folge des Rio-Gipfels kaum profitieren konnte, kann hier nicht erschöpfend geklärt aber kurz erörtert werden.



**Abbildung 2:** Relative Zunahme multilateraler Umweltabkommen seit 1911. Quelle: Simon 2010, Abb. 4, S. 14

Biswas und ähnlich Muhammad Mizanur Rahaman und Olli Varis bemängeln beispielsweise, dass es sich in Dublin 1992 um ein Treffen von Wasserexperten handelte und nicht um eine zwischenstaatliche Konferenz, deren Ergebnisse gemäß der ‚Spielregeln‘ der Staatengemeinschaft direkteren Eingang in die Verhandlungen von Rio hätten haben können. Biswas kritisiert weiter, dass nur wenige Vertreter aus Entwicklungsländern in Dublin 1992 waren, weshalb die Empfehlungen Armutsbekämpfung und Fairnessgesichtspunkte unterbelichteten, hingegen weit stärker ökologische Fragen betonten. In Verbindung mit dieser inhaltlichen Gewichtung sei eine unglückliche Organisation des Treffens einhergegangen, allen voran die Tatsache, dass mit allein vier Monaten zeitlichem Vorlauf die Agenda von Rio kaum noch zu beeinflussen gewesen war.<sup>252</sup> Wahrscheinlich spielten aber

<sup>252</sup> Der Gipfel von Rio fand vom 3. bis 14. Juni 1992 statt, die Dubliner Tagung vom 26. bis 31. Januar 1992.

noch andere Gründe eine Rolle, die Biswas – voll im Wasserdiskurs steckend – nicht so recht in den Blick zu bekommen scheint.

Im Jahr 1992 hatte man gerade eine kräftezehrende, aber nur bedingt erfolgreiche Wasserdekade vollendet und neue Themen drängten auf die Tagesordnung der Staatengemeinschaft. Das 1988 von UNEP und WMO gegründete Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) brachte 1990 seinen ersten *Assessment Report* heraus und pünktlich zur Rio Konferenz 1992 ein ‚Supplement‘, womit der Auftakt für ein neues ‚Mega-Thema‘ gesetzt worden war, der bis heute nachklingt. Themen wie Wald und Biodiversität standen 1992 ganz oben auf der Tagesordnung, zumindest der Industrienationen, und das Ozonloch genoss eine breite Aufmerksamkeit wie später der Klimawandel. Auch sorgte das Ozonregime bzw. dessen Montrealer Protokoll für Aufsehen, nicht zuletzt wegen seiner sich schon damals abzeichnenden Wirkung, ganze fünf Jahre nach Verabschiedung des Protokolls (1987). Internationale (Umwelt-) Regime avancierten zur ‚Blaupause‘ für die Lösung globaler Umweltprobleme, wie die Schaffung der Konventionen zu den Themenbereichen Klima, Biodiversität und bald auch Desertifikation eindrucksvoll belegen. Andreas Rechkemmer führt in seiner Abhandlung über die Desertifikationskonvention den Nachweis, dass nach dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ Rio ein Kulminationspunkt der von George Bush Senior und anderen ausgerufenen ‚Neuen Weltordnung‘ war, die eine neue Qualität zwischenstaatlicher Kooperation auf vielen Gebieten anstrebte bzw. greifbar nah erscheinen ließ, oft durch internationale Regime umgesetzt.<sup>253</sup> Es soll hier weniger interessieren, dass aus vielen Absichten (bis auf Weiteres) nichts wurde, dass die in Rio verabschiedeten Konventionen bald ins Stocken gerieten, dass gleichwohl die in Rio vielfach favorisierte ‚Regimelösung‘ wohl auch aufgrund der ‚Logik zwischenstaatlicher Problembearbeitung‘ zwar gerne von den in Rio am Verhandlungstisch sitzenden Nationalstaaten aufgegriffen worden ist, wohl aber nicht in jeder Hinsicht und für alle Probleme die bestmögliche bzw. alleinige Lösungsstrategie darstellt (im Sinne Concas). Vor Rio scheint sich aber das Fenster politischer Aufmerksamkeit für Wasser geschlossen zu haben – und die (Ver-) Handlungsträger schienen zudem mit den neuen Themen völlig ausgelastet gewesen zu sein. Das Sekretariat für Wasserfragen des UN Administrative Committee on Coordination (ACC-Water), dessen Wurzeln bis 1978 und damit Mar del Plata zurück reichten und das auch mit dem Mandat zur Überwachung der Zielerreichung des Kapitels 18 betraut wurde, verwaltete dann auch eher schlecht als recht diesen unbefriedigenden Zustand, als dass es progressiv Akzente zu setzen vermochte. Auch die als Follow-up zu betrachtende Ministerkonferenz zu *Drinking Water and Environmental*

---

<sup>253</sup> Siehe Rechkemmer 2004, dort bes. Kap. 2; auch Young 1997, S. 273f.

*Sanitation*, Noordwijk, Niederlande, 1994, änderte an der unbefriedigenden Gesamtsituation Anfang der 1990er Jahre nicht viel und das dort verabschiedete Aktionsprogramm fügte sich in die Reihe bestehender Aktionsprogramme gleichsam ‚geräuschlos‘ ein.

So lässt sich *zusammenfassen*, dass Wasser insoweit vom Rio-Momentum profitieren konnte, wie es im Folgenden verstärkt auch als erstzunehmendes Umweltproblem verstanden worden ist. Auch die auf Rio zurückgehende UN CSD stellt bis heute einen, wenn auch bis auf Weiteres nur bedingt geeigneten, *zwischenstaatlichen* Rahmen für globale Wasserpolitik dar. Wenn aber der Gipfel von Rio im Jahre 1992 globale Wasserpolitik verstärkt umweltpolitisch begriffen hat, also das zweite Prinzip globaler Wasserpolitik beförderte, dann korrigierte er damit den Fokus auf Zugänge (*access*) der 1980er Wasser- und Sanitärdekade. Betrachtet man globale Wasserpolitik als einen quasi dialektischen Prozess der Herausbildung eines Wasserregimes, dann korrigierte Rio (und Dublin) den Fokus globaler Wasserpolitik, möglicherweise auch unter Inkaufnahme eines Dissenses zwischen ‚Nord‘ und ‚Süd‘. Wenn man Rio, anders als Biswas, nicht an seinen kurzfristigen Erfolgen hinsichtlich Wasser misst, dann kann dieser Gipfel durchaus auch für Wasser als Teilerfolg interpretiert werden, denn nach Rio ist es nicht mehr möglich gewesen, Wasser ohne eine gleichzeitige Mitbeachtung ökologischer Fragestellungen zu diskutieren. Während Mar del Plata allgemeine Prinzipien und Normen globaler Wasserpolitik festlegte und mit der auf den Aktionsplan aufbauenden Internationalen Dekade ein ‚Programm‘ initiierte, lag der Fokus in Rio also auf der Vermittlung der beiden grundlegenden Prinzipien globaler Wasserpolitik sowie der weiteren Normierung im Rahmen von Kapitel 18 der *Agenda 21*, inklusive der Dubliner IWRM-Prinzipien.

Vor dem Hintergrund des eben Gesagten kommt also der Dublin-Konferenz eine besondere Bedeutung zu, denn die ‚Prinzipien von Dublin‘, die heute vor allem mit dieser Konferenz verbunden werden und die auch die Grundlage von IWRM darstellen, haben in Ergänzung zum Kapitel 18 der *Agenda 21* im Rahmen globaler Wasserpolitik eine eigene Dynamik entfaltet. Die Dublin-Prinzipien pointierten Wasser anders, erschlossen neue Arenen sowie Akteure und sie zeigen anhaltend Wirkung:<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> Siehe *The Dublin Statement* 1992 (die Prinzipien werden hier in eigener Übersetzung wiedergegeben) und vgl. dazu die Diskussion der Dublin-Prinzipien in Simonis 2004a; zu den Dublin Prinzipien allgemein GWP 2000.

- 1) Wasser ist eine endliche und verletzbare Ressource und grundlegend für Leben, Entwicklung und Umwelt;
- 2) Wasserbewirtschaftung soll einem partizipativen Ansatz folgen;
- 3) Frauen spielen eine zentrale Rolle im Wassermanagement;
- 4) Wasser hat einen ökonomischen Wert und sollte als ökonomisches Gut wahrgenommen werden.

Mit dem ersten Prinzip ist eine holistische Perspektive verbunden, was die (aquatischen) Ökosysteme, deren Interaktion mit sozialen Systemen, den notwendigen sektorübergreifenden Ansatz der Wasserbewirtschaftung und ebenfalls die grenzüberschreitende Dimension vieler Gewässer mit einschließt. Prinzip 2 stellt den geforderten ‚Paradigmenwechsel‘ hin zu einem partizipativen Ansatz dar, der in den 1990er Jahren unter dem Schlagwort ‚Governance‘ auch im Bereich Wasser zum Durchbruch kam. Mit Prinzip 3 wird die zentrale Rolle von Frauen gewürdigt, die sich aus ihrer besonderen Betroffenheit von einer mangelnden Versorgung und ihren besonderen Kompetenzen im Wassermanagement wie Sanitär- und Hygienefragen ergibt. Neben den weithin begrüßten ersten drei Prinzipien war das vierte Prinzip lange Zeit immer wieder Anlass zu heftigen Kontroversen, wobei seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Wasserproblematik, insbesondere in Bezug auf ‚Privatisierung‘ der Wasserversorgung und/oder –ressourcen, oft als Mittel zum Zweck allgemeiner Globalisierungskritik benutzt wurde.<sup>255</sup> Die heftig geführten Kontroversen um dieses Prinzip, das in seiner Formulierung sicher auch eine Schöpfung der frühen 1990er Jahre ist, das heißt der Zeit des *Washington Consensus*, dreh(t)en sich um die Durchsetzung des *polluter-pays-principle*, die Eindämmung von Wasserverschwendung durch monetäre Anreize und Einnahmequelle für den Betrieb von Versorgungsinfrastruktur auf der einen Seite und die Verwirklichung neo-liberaler globaler Wassermarktphantasien auf der anderen. War die Reduktion globaler Wasserpolitik auf die Diskussion um ‚Dublin 4‘ der notwendige Neustart globaler Wasserpolitik, der im Rahmen der Concaschen Rekonstruktion der Konfliktlinien globaler Wasserpolitik mit den Protesten auf dem 2. Weltwasserforum im Jahr 2000 seinen Höhepunkt fand?

---

<sup>255</sup> Vgl. hierzu das weithin bekannt gewordene Buch von Barlow, Clarke 2005 *Blaues Gold*, die für ihre Arbeit 2005 den alternativen Friedensnobelpreis erhielten; vgl. in Bezug auf die deutsche Diskussion (-skultur) Forum Umwelt & Entwicklung 2005, wo faktisch zugegeben wird, dass Wasser auch Mittel zum Zweck der Globalisierungskritik war. Siehe dazu das Editorial von Jürgen Maier, a.a.O., S. 2, und den Beitrag „Mythenbildung statt Dialog“ von Ralf Südhoff, der ein anderes Schlaglicht auf die Debatte zu werfen versucht, a.a.O., S. 8-10. Im wasserpolitischen ‚Vakuum‘ der 1990er Jahre wurden schließlich auch die Vorstellungen vom ‚Krieg ums Wasser‘ geboren, die seither wohl mehr Schaden angerichtet hat, als zu verantwortlichem Handeln anzuhalten.



## 4.2 Entwicklungen zwischen Rio und Johannesburg (1992-2002)

Die Dekade 1992-2002 kann man als eine Phase der Konsolidierung beschreiben, in deren zweiter Hälfte eine beachtliche Dynamik einsetzte. Nachdem Wasser zu Beginn, wie eben beschrieben, eher an die Peripherie der politischen Aufmerksamkeit gedrängt worden war, hat das Thema um die Jahrtausendwende großes Interesse auf sich gezogen. Damit stand Wasser ganz oben auf der *internationalen* Agenda.

### 4.2.1 ‚Neue Akteure‘ globaler Wasserpolitik in den 1990er Jahren

Als eine wesentliche Säule der Wasserpolitik nach Rio sind neue, *nicht-staatliche Akteure* auszumachen, die (wie auch in anderen Politikfeldern) verstärkt in Erscheinung traten, oft auf ‚schlanke‘ Organisationsformen zurückgreifen und sich teilweise als äußerst schlagkräftig erwiesen haben. Diese sind sowohl Merkmal als auch reale Entsprechung des in jener Zeit aufkommenden allgemeinen Governance-Diskurses. Vier zentrale, global agierende Akteure sollen nachfolgend kurz aufgegriffen werden, die in die klaffende Lücke zwischenstaatlicher globaler Wasserpolitik eintraten und hier repräsentativ für die Entwicklungen globaler Wasserpolitik in diesem Zeitraum vorgestellt werden sollen.

1) Es ist das 1997 gegründete *Stockholm International Water Institute* (SIWI) zu nennen, das unter anderem seit seiner Gründung die ‚Stockholmer Weltwasserwoche‘ organisiert, die (durchaus auch als Komplement zur Wasserwoche der Weltbank) ein breites und offenes Forum für Wasserexperten aus der Wasserbewirtschaftung, Wissenschaft und Politik bietet und im Verlauf zunehmend eine Plattform für verschiedene Akteure wie Prozesse bereitstellt.<sup>256</sup> Die Stockholmer Weltwasserwoche, deren Anfänge in das Jahr 1991 zurückreichen, verfolgt das Ziel, die holistische Perspektive von Wasser und dessen Managements weiter zu etablieren. Die Verbindung von sozialen und ökologischen Systemen sowie eine sektorübergreifende Politikkonzeption werden ebenso in das Blickfeld gerückt wie die Zusammenführung von Wissenschaftlern und Entscheidern. Ziel ist dabei, die internationale Konsensbildung zu forcieren und zu beeinflussen, und das in einer Art und Weise, wie es auf rein zwischenstaatlichen Konferenzen nicht möglich ist. Die Weltwasserwoche bekam ihr heutiges Gewicht auch dadurch (die Teilnehmerzahl wuchs von wenigen hundert Anfang der 1990er Jahre auf circa 2500 im Jahr 2010), dass die im Jahr 1996

---

<sup>256</sup> Gehe zu [www.siwi.org](http://www.siwi.org).

von UNDP, der schwedischen Organisation für Entwicklungszusammenarbeit (Sida) und der Weltbank neu gegründete Global Water Partnership (GWP) ebenfalls in Stockholm angesiedelt wurde und seither verstärkt hochrangige internationale Vertreter zur Weltwasserwoche zieht. Seit 2006 veranstaltet UN-Water eine zusätzliche Sitzung seines Leitungsgremiums, zusätzlich zum ‚offiziellen‘ UN-Water Treffen zu Beginn eines jeden Jahres, was diesen Trend fortsetzt. Damit ist Stockholm zu einem geographischen Zentrum globaler Wasserpolitik geworden, von wo aus immer wieder Themen erfolgreich neu besetzt wurden und werden, mit Hilfe der Stockholmer Weltwasserwochen, aber auch darüber hinaus.<sup>257</sup> Blickt man auf die über die Jahre entwickelte Agenda von Stockholm, dann sind vor allem Themen wie die Wasser- und Sanitärversorgung, Wasser für Mensch und Umwelt, Wasser im Rahmen landwirtschaftlicher Produktion sowie wasserspezifische Kooperationsprobleme, zum Beispiel im Rahmen grenzüberschreitenden Gewässermanagements, auszumachen – Themenschwerpunkte, die beide leitenden Prinzipien globaler Wasserpolitik abdecken.

2) Die genannte Global Water Partnership (GWP) ist ein weiterer, neuer und einflussreicher Akteur globaler Wasserpolitik, an dem sich der mit Rio einsetzende Wandel des staatenzentrierten Politikverständnis hin zu einer Multiakteursperspektive im Wasserbereich besonders gut widerspiegelt.<sup>258</sup> GWP ist ein internationales Netzwerk zur Verbreitung und Anwendung des IWRM-Ansatzes.<sup>259</sup> Es verfügt neben der Stockholmer ‚Zentrale‘ über 14 regionale Zentren und ist an seiner Spitze einflussreich besetzt. Anlass für Erfolg und Kritik an GWP ist die Tatsache, dass es von einflussreichen (oft ehemaligen) Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Bereiche geführt wird, die ihrerseits über ein großes Netzwerk verfügen, wovon GWP profitiert. Mittlerweile kann man sagen, dass IWRM vor allem dank der Arbeit von GWP zum *mainstream* internationaler Wasserpolitik geworden ist, dessen Ansinnen GWP wie folgt definiert:

---

<sup>257</sup> Vgl. dazu etwa die Schriftenreihe zu den von SIWI veranstalteten Seminaren im Rahmen der Weltwasserwoche, woraus auch der zitierte Beitrag von Najlis, Kuylenstierna 1997 stammt. So versucht SIWI die politische Agenda zu beeinflussen, zum Beispiel im Zusammenhang wasserbezogener Sitzungen der CSD 12/13 sowie CSD 16/17, siehe unten. Siehe dazu Falkenmark, Rockström 2004 oder Rockström, Lannerstad, Falkenmark 2006.

<sup>258</sup> Gehe zu [www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org).

<sup>259</sup> Siehe dazu Mukhtarov 2008, der die (relativ weit zurückreichende) Historie des IWRM-Ansatzes nachzeichnet, mit besonderem Augenmerk auf „policy transfer networks“, wie GWP, die im Anschluss an Peter Haas auch als *epistemic communities* bezeichnet werden können. Mukhtarovs Arbeit kommt dem hier vorgetragenen globalen Ansatz in der Wasserpolitik durchaus nahe, nimmt aber nicht die übergeordnete Perspektive eines sich herausbildenden Regimes ein, sondern fokussiert allein den Ansatz der Politiknetzwerke im Bereich von IWRM.

*IWRM is a process which promotes the co-ordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems.*<sup>260</sup>

Dabei sitzt GWP keinen (ihr gelegentlich vorgeworfenen) naiven neoliberalen Träumereien auf, wonach Interessenkonflikte von der ‚unsichtbaren Hand des IWRM‘ in Kooperationsgewinne transformiert werden könnten, führt zweitens ‚maximieren‘ (siehe Zitat) wohl eher ‚unkritisch‘ als strikt ökonomisch im Munde und unterschätzt schließlich auch nicht die Langfristigkeit eines solchen Wandelprozesses und dessen mögliche Grenzen. So wird Folgendes deutlich gesehen (was faktisch auch zu hohen Erwartungen an ein mögliches streng regulatorisches globales Wasserregime entgegentritt):

*Implementation of IWRM rarely offers a win-win situation. Hard choices and difficult decisions have to be made, some interests may be negatively affected and there are generally some stakeholders who lose out in the short term. [...] Although it may be technically attractive, managing water on a river basin basis may upset delicate political structures and could weaken water governance systems. [...] Water cannot be seen in isolation and does not have a strong voice in many countries so we should not expect administrative systems to change to suit a technical or hydrological bias. The basin approach can enhance coordination and cohesion but we must also be careful not to move too fast when promoting river basin management.*<sup>261</sup>

Der von GWP forcierte IWRM-Ansatz, der sowohl *wissenschaftlich* gesehen eine integrative Perspektive aufweist als auch ein *politisches* Konzept ist, stellt seit 1977 den ersten erfolgversprechenden Versuch dar, aus dem integrativen *Konzept* eine gängige *Praxis* werden zu lassen. So schaffte es der IWRM Ansatz, in Johannesburg 2002 als (einziges) kurzfristiges Ziel verabschiedet zu werden und somit einen ersten Schritt zur (nicht-) verbindlichen Verregelung der nachhaltigen Dimension globaler Wasserpolitik darzustellen. Laut *Johannesburg Implementierungsplan* (JPoI), Punkt 26, sollten alle Staaten bis 2005 Pläne für IWRM und eine effiziente Wassernutzung erstellen, eine Forderung, die später auch Eingang in das Ergebnisdokument des *MDG plus 5 Gipfels* fand.<sup>262</sup> Die Verabschiedung dieser Empfehlung als konkrete Implementierungsmaßnahme im Wassersektor kann als Erfolg der

---

<sup>260</sup> GWP 2000, S. 22; vgl. dazu auch Neubert et al. 2005 sowie Neubert, Herrfahrdt 2005.

<sup>261</sup> Entnommen dem Jahresbericht GWP 2003b, S. 9 resp. a.a.O., S. 31. Insofern zielen Kritiken am IWRM-Ansatz nach GWP in Leere, weil dieser kein technokratischer Versuch der Wasserexperten ist, der die Komplexität der Materie ignoriert. Des Weiteren treffen auch jene Kritiken an IWRM nur selten zu, die vorschnell immer bestehende regional- und länderspezifische Besonderheiten gegen (die Orientierungskraft) generelle(r) Prinzipien ausspielen; siehe Itay Fischhendler 2008, der vergleichbare Kritiken vorträgt.

<sup>262</sup> Siehe Outcome Document des MDG plus 5 Summit 2005, UNGA A/60.L1, Paragraph 56 h; auch GWP 2004.

Arbeit dieses Netzwerkes gesehen werden, weil es ein Verständnis für die Bedeutung des integrativen Ansatzes *auf der Ebene der Politik*, nicht mehr nur der Wasserexperten etablieren konnte. Die Aufnahme in den Zielkatalog allein ist jedoch nicht hinreichend. Wie schon 2002 abzusehen war, konnten nicht alle Staaten im Jahre 2005 die geforderten IWRM Pläne vorlegen. Ein erster Bericht hierzu wurde 2006 auf dem 4. Weltwasserforum in Mexiko Stadt vorgestellt und 2008 ein Folgebericht von UN-Water im Zusammenhang mit der 16. Sitzung der Kommission für nachhaltige Entwicklung.<sup>263</sup> Nicht zuletzt bestehende Implementierungsprobleme für die Entwicklung von IWRM-Plänen sowie Kritiken an einer möglichen technokratischen Lesart führten dazu, dass GWP und andere verstärkt dazu übergingen, von IWRM als einen *Prozess* der Umgestaltung der Wasserbewirtschaftung zu sprechen, der von Land zu Land stark verschieden ist, anstatt von einem allgemeingültigen Akt des Planens auszugehen, was jetzt wiederum Kritiker hervorruft, die dem prozeduralen Charakter von IWRM fehlenden Inhalt bescheinigen. Im April 2007 wurde nochmals eine internationale Konferenz zu IWRM in Kopenhagen veranstaltet, die sich der Implementierung von IWRM widmete – im Kontext der MDGs – und deren Ergebnis eine weitere ‚Roadmap‘ zur Implementierung für die Jahre bis 2015 war.<sup>264</sup>

Zwei weitere Punkte sollen mit Blick auf GWP im Rahmen der Herausbildung eines globalen Wasserregimes kurz erwähnt werden. Es ist auch dank GWP gelungen, die globale Wasserkrise in ihrem Kern verstärkt als eine Governance-Krise zu begreifen und damit in die ‚Logik‘ politischer Entscheidungen zu überführen.<sup>265</sup> Demnach ist es nicht das physikalische Wassersystem, das nicht ausreichend Wasser zur Verfügung stellt, sondern es sind unangepasste, nicht-integrative Nutzungsformen, welche die Triebkräfte der globalen wie lokalen Wasserkrise(n) darstellen und die von einem Regime bzw. Governance-Mechanismen adressiert werden müssen, aber auch können.<sup>266</sup> Als zweites bedarf das vierte Prinzip von Dublin (Wasser als ökonomisches Gut) einer kurzen Erörterung, welches auch auf der Agenda von GWP steht. So war GWP beispielsweise Mit-Initiator des von Michel Camdessus geleiteten World Panel on Financing Water Infrastructure und damit (Haupt-) Adressat heftiger Kritik, die auf den daraus entstandenen so genannten *Camdessus-Report* nach seinem

---

<sup>263</sup> Siehe dazu WWAP 2006 und UN-Water 2008.

<sup>264</sup> Siehe UN-Water, Global Water Partnership 2007.

<sup>265</sup> Diese Tatsache drückt sich zumindest indirekt auch daran aus, dass die Verhandlungsblöcke globaler Wasserpolitik weiterhin weitgehend politischen ‚Blöcken‘ und Interessen folgen (d.h. hier ‚Nord‘ und ‚Süd‘) und eben nicht in wasserreiche und wasserarme Koalitionen gruppiert sind.

<sup>266</sup> Vgl. auch GWP 2003a, das auf über 40 GWP Dialogen zur Herausarbeitung dieser Fragestellung aufbaut und ein Typ II Abkommen (Wasser-Dialoge) von Johannesburg ist; siehe auch Alan Hall 2005 und UNESCO-WWAP 2006, worin sich der 2. Weltwasserentwicklungsbericht Wasser vor allem als einem Governance-Problem widmet.

Erscheinen hernieder ging.<sup>267</sup> Abgesehen von berechtigter Kritik an diesem Bericht,<sup>268</sup> standen sich in der Debatte meist zwei Anschauungen, oder in den Worten Concas ‚Meta-Normen‘ gegenüber, die um die Fragen rangen, durch welche Akteure die faktisch nicht mehr hinreichende Rolle der Nationalstaaten im Rahmen der globalen Wasserkrise ergänzt werden sollte: durch Vertreter der Privatwirtschaft oder der Zivilgesellschaft. Diese Debatte hat mittlerweile deutlich an Schärfe verloren, wie die gesamte Globalisierungskritik der späten 1990er Jahre. Was bleibt ist, nicht voreilig auf ökonomische Anreize *per se* im Rahmen der Wasserbewirtschaftung zu verzichten, die in einer sich zuspitzenden globalen Wasserkrise von zunehmender Bedeutung sein könnten. Die eingangs genannten Beiträge von Hoff und Hoekstra machten deutlich, dass die Notwendigkeit zum *auch* global aktiveren Steuern der Nutzung vorhandener Wasserressourcen womöglich erst langsam erkannt wird. Sofern eine solche Steuerung auch regulatorisch wirken soll, muss sie auch auf ökonomische Ansätze und Instrumente zurückgreifen können.<sup>269</sup>

3.) Ein weiterer Akteur entstand mit dem *World Water Council* (WWC).<sup>270</sup> Dieser ebenfalls 1996 gegründete und in Marseille ansässige ‚Weltwasserrat‘, der von vielen NGOs wegen realer oder vermeintlicher Nähe zur (Wasser-) Wirtschaft noch kritischer als GWP bewertet wird oder wurde, erhebt den Anspruch, der *International Water Policy Think Tank* zu sein, und will die weltweite Bewegung für eine nachhaltige Wasserpolitik im Sinne einer Dachorganisation koordinieren. Dessen kürzlich ausgeschiedener Director General, Ger Bergkamp, hatte jedoch einen klaren zivilgesellschaftlichen Hintergrund (vormals IUCN). Die wahrscheinlich wesentliche Aufgabe des WWC ist die Organisation der Weltwasserforen, die alle drei Jahre stattfinden (Marrakesch, 1997, Den Haag, 2000, 2003 in Japan an drei Orten gleichzeitig, Mexiko-City, 2006, Istanbul, 2009, und im Jahre 2012 in Marseille). Das erste Forum hatte eher den Charakter eines Expertenzirkels und erteilte beispielsweise dem WWC das Mandat, die bereits im Zusammenhang mit Conca erwähnte *Weltwasservision 2025* bis

---

<sup>267</sup> Vgl. WWC 2003; als eine Kritik daran Danuta Sacher 2005.

<sup>268</sup> Eine wiederkehrende Kritik bezog sich darauf, dass die im Bericht zu hoch veranschlagten Kosten für die nachhaltige Umgestaltung der Wasserbewirtschaftung weltweit infrastrukturelle Großprojekte präjudizieren würden – durchaus abermals im Sinne der oben vorgetragenen Kritik Concas –, anstatt nach alternativen, oft lokalen und weitaus günstigeren Lösungsvorschlägen zu suchen. Während der *Camdessus-Bericht* von einem jährlichen Mehrbedarf von circa US\$ 100 Mrd. (in manchen Rechnungen auch gern US\$ 180 Mrd.) ausging, sehen viele Vertreter der Zivilgesellschaft den Mehrbedarf lediglich bei circa 10 Mrd. jährlich.

<sup>269</sup> Siehe Hoff 2009 und Hoekstra 2006. Auf die Bedeutung ökonomischer Konzepte verwies auch Margret Catley-Carlson, ehemalige Vorsitzende von GWP, im Rahmen einer ‚Bonner Water Lecture‘: *New Worlds of Water*, 7. Juni 2010. Siehe in diesem Zusammenhang auch den von Wirtschaftsvertretern um McKinsey&Company erstellten Bericht der so genannten 2030 Water Resources Group 2009.

<sup>270</sup> Gehe zu <http://www.worldwatercouncil.org/>.

zum zweiten Forum auszuarbeiten.<sup>271</sup> Diese wurde 2000 in Den Haag vorgestellt und diskutiert sowie ergänzt durch ein von GWP ausgearbeitetes *Framework for action*.<sup>272</sup> Bis heute gilt das 2. Weltwasserforum als das einschneidendste aufgrund der dort diskutierten Fragen und verabschiedeten Dokumente. Das dritte Forum wird wahrscheinlich vor allem wegen seiner (bis dato unerwarteten) Größe von weit über 20.000 Teilnehmenden in Erinnerung bleiben. Es war aber nur bedingt in der Lage, die vorher getroffenen Entscheidungen des Millenniumsgipfels (2000) und des Gipfels von Johannesburg (2002), die der globalen Wasseragenda einen deutlichen Schub versetzt hatten, substantiell voran zu bringen. Auch das vierte Weltwasserforum 2006 in Mexiko-Stadt setzte den Trend in Richtung ‚Mega-Konferenzen‘ fort.<sup>273</sup> Durch die Schwerpunktthemen für die einzelnen Tage wurden in Mexiko zwar wichtige Diskussionsplattformen geschaffen, eine klare Gesamtbotschaft konnte jedoch auch das 4. Weltwasserforum nicht hervorbringen. Dennoch kann als positives Beispiel im Zusammenhang mit diesem Forum der Dialog ‚Water for Food and the Environment‘ angesehen werden, der nach dem 2. Weltwasserforum von einer internationalen Arbeitsgruppe unter der Leitung des International Water Management Institute (IWMI) aufgearbeitet worden ist und dessen Ergebnisse in Mexiko vorgestellt werden konnten. Bei IWMI handelt es sich um einen weiteren, wissenschaftlichen Akteur globaler Wasserpolitik, und eines der internationalen Forschungszentren der CGIAR, das diesen Dialog im Rahmen der CGIAR ‚Challenge Programmes‘ implementiert hat. Dank dieses Dialoges war es gelungen, die in Den Haag 2000 scheinbar noch nicht überbrückbaren Differenzen der beiden ‚Lager‘ (Landwirtschaft vs. Umwelt) einander deutlich anzunähern.<sup>274</sup> Dasselbe Muster wiederholte sich auf dem 5. Weltwasserforum, Istanbul, 2009. Es stellte abermals einen Teilnehmerrekord auf, hatte eine breite Agenda und weitreichende Vorbereitungsprozesse sowie ein *high-level forum*. Die Türkei war ein hochinteressantes Gastgeberland des Forums insbesondere in Bezug auf das Thema grenzüberschreitender Gewässer. Es bestätigte sich diesbezüglich aber vor allem, dass diese Thematik politisch sensitiv ist und im Rahmen der Weltwasserforen kaum substantiell behandelt werden kann.

Unabhängig von unmittelbaren Erfolgen muss eine Funktion der Weltwasserforen gesondert hervorgehoben und geschätzt werden. Wenn man bedenkt, dass die globale

---

<sup>271</sup> Siehe WWC 2000.

<sup>272</sup> GWP 2000b.

<sup>273</sup> Vgl. dazu den von Biswas geleiteten Bericht des Third World Centre for Water Management, Mexico, zu den Auswirkungen globaler Wasserkonferenzen, der – die Handschrift seines Vorsitzenden tragend – äußerst kritisch ausfällt: Asis Biswas, Cecilia Tortajada (2005); auch die Neuauflage von Asis Biswas 2009, die weniger kritisch ist und eine breitere Analyse anbietet; siehe auch Peter Gleick, Jon Lane 2005 zum Thema.

<sup>274</sup> Siehe dazu den Abschlussbericht Molden 2007, der auch substantiell mit den Arbeiten von SIWI zum Thema verbunden ist; siehe auch die Dissertationsschrift Mats Lannerstad 2009, die im Anhang mehrere Artikel des Autors zum Thema mit Forschern wie Malin Falkenmark, Johan Rockström oder David Molden auflistet.

Wasserpolitik bis heute keinen festen institutionellen Rahmen hat, dann sind die regelmäßig veranstalteten Foren ein wichtiges Element des sich herausbildenden globalen Wasserregimes.<sup>275</sup> Über die Stockholmer Wasserwochen hinausgehend, kommen auf diesem Treffen alle drei Jahre die relevanten Akteure zusammen, inklusive entsprechende Minister. Insbesondere für die Konsensbildung bzw. die Herausarbeitung geteilter Visionen dürften die Foren der letzten Jahre keine zu unterschätzende, wenn auch begrenzte Rolle gespielt haben. Dies geschieht zudem auf einer deutlich breiteren Akteursbasis als es beispielsweise auf Vertragsstaatenkonferenzen globaler Umweltkonventionen der Fall ist, und insofern ist die Aussage, dass es seit Mar del Plata keine internationale Wasserkonferenz unter dem Dach der Vereinten Nationen gegeben hat, formal korrekt, aber praktisch vielleicht weniger bedeutsam. Die Weltwasserforen bieten den Akteuren globaler Wasserpolitik eine Arena für die gemeinsame Zielformulierung und –verfolgung; teils miteinander, teils gegeneinander. Und wenn von manchen Kritikern befürchtet wird, dass ein von monetären Interessen dominierter Weltwasserrat (auch) die Wasserforen dafür nutze, den globalen Wasserdiskurs für seine eigenen Interessen zu manipulieren und zu kontrollieren, dann kann wohl entgegengehalten werden, dass ein solcher Prozess vielleicht zum (revidierbaren) *mainstream* bzw. ‚sanktionierten Diskurs‘ werden kann, der seine eigenen Grundannahmen nicht mehr hinreichend reflektiert. Als (zivil-) gesellschaftlicher Prozess ist er aber letztlich zu ‚offen‘ und, wenn man so will, demokratisch, um wirklich kontrolliert werden zu können. Das treffende Beispiel hierfür lieferte das 4. Weltwasserforum selbst, an welchem der Autor der vorliegenden Arbeit teilnahm. So kommentierten mehrere Teilnehmer im Rahmen verschiedener Sitzungen das Motto des Forums *Local Actions for a Global Challenge* dahingehend, dass *global support for local action* nötig sei. Damit machten sie nicht nur dem (wohl auch von den USA vorgegebenen) Motte des Forums einen Strich durch die Rechnung, sondern sprachen sich *de facto* auch für die Schaffung eines globalen Wasserregimes im hier verfolgten Sinne aus, eines Regimes, das solche Unterstützung (auch) global koordinieren und unterstützen sollte.

4) Um die Vorstellung neuer Akteure globaler Wasserpolitik der 1990er Jahre abzurunden, soll schließlich der Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) kurz eingeführt werden. In seiner jetzigen Form geht der WSSCC auf die Konferenz von Neu-Delhi, 1990, zurück, in deren Zusammenhang der WSSCC von der Generalversammlung der Vereinten Nationen auch mit Koordinationsfunktionen in den Bereichen Wasser- und

---

<sup>275</sup> Siehe Peter Haas 2002, der die positiven, oft (nur) indirekten Effekte solcher Konferenzen unterstreicht, beispielsweise mit Blick auf die kollektive Problemerkennung und Lösungssuche.

Sanitärversorgung im Nachklang zur 1980er Dekade beauftragt wurde.<sup>276</sup> Im Rahmen der UN ist er rechtlich und administrativ der WHO angegliedert. Trotz dieser Anbindung an die UN sind die Mitglieder des WSSCC ‚Stakeholder‘ aus verschiedenen Bereichen, Regierungs- wie Nicht-Regierungsvertreter. Der gegenwärtige Exekutiv-Direktor, Jon Lane, hat einen starken zivilgesellschaftlichen Hintergrund (zum Beispiel vom Britischen WaterAid) und der vorherige, Gourisankar Ghosh, war in Regierungsverantwortung (Indien) sowie in der UN tätig (und prägte auch die konzeptionelle Entwicklung des Weltwasserentwicklungsberichts, der weiter unten noch kurz vorgestellt werden wird). Insofern ist der WSSCC zu den neuen Akteuren zu zählen und durch seine ‚hybride‘ Mitgliederstruktur besonders interessant. Die Mitglieder dieses Rates kommen regelmäßig in ‚globalen Foren‘ zusammen, um über die strategische Orientierung zu beraten. Bislang fanden sechs solche Foren in verschiedenen Regionen der Welt statt. Seit 1990 verschob der WSSCC seine Kernaktivitäten mehr und mehr von der technisch-administrativen Koordinierung (der Geber) hin zu vielfältigen und äußerst erfolgreichen Kommunikationsaufgaben im Rahmen der Wasser- und Sanitärversorgung. Dazu wurde als tragender Pfeiler die WASH-Kampagne für ‚Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene‘ auf der Bonner Süßwasserkonferenz im Jahr 2001 ins Leben gerufen, die vor allem auf die Erzielung von *Verhaltensänderungen* ausgerichtet ist und eine neue Qualität der Arbeit in diesem Aufgabengebiet darstellt, denn erst entsprechendes Hygieneverhalten kann die gewünschten Ergebnisse sichern und nicht allein die physische Bereitstellung von Sanitäranlagen.<sup>277</sup> Dass in Johannesburg 2002 die Halbierung der Anzahl von Menschen ohne geregelten Zugang zu einer sanitären Grundversorgung als weiteres MDG-Unterziel im Rahmen des Target 10 verabschiedet und damit eine weitere, nicht verbindliche, Verregelung globaler Wasserpolitik erreicht werden konnte, kann direkt auf die erfolgreiche ‚Lobbyarbeit‘ des WSSCC zurückgeführt werden. Es ist nicht allein, aber doch wesentlich dem WSSCC (sowie UNICEF und WHO) zuzuschreiben, dass in ‚Wasser für alle‘ zunehmend auch ein ‚Sanitärversorgung für alle‘ mitschwingt, wie jetzt vom Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung bestätigt und vom WSSCC gegenwärtig mit einem ‚Global Sanitation Fund‘ bearbeitet wird.

---

<sup>276</sup> UNGA A/RES/45/181. Gehe zu <http://www.wsscc.org/>.

<sup>277</sup> Mit von ‚Brot für die Welt‘ initiiertem *WASH-United* wurde zudem im Zusammenhang mit der Fußballweltmeisterschaft 2010 in Südafrika eine ungewöhnliche Koalition zum Thema formiert, die zentrale (Sympathie-) Träger des Sports (und der Gesellschaft) für diese Kampagne einspannte und beispielsweise in Deutschland eine für dieses Thema beachtliche öffentliche Wirksamkeit erzielte. Gehe zu <http://www.wash-undited.org>.



Wesentliche Grundlage der neuen Schlagkraft des WSSCC am Ende der 1990er Jahre war auch ein globaler Prozess zur Erarbeitung der *Vision 21 – Water for People*.<sup>278</sup> Die Vision wurde über 3 Jahre hinweg in über 100 Gesprächskreisen auf lokaler Ebene entwickelt, hat (ebenfalls) einen Zeithorizont bis 2025 und wurde auch auf dem zweiten Weltwasserforum in Den Haag vorgestellt. Die Vision wurde später von der genannten WASH-Kampagne ergänzt und auf dem sechsten ‚globalen Forum‘, Dakar, 2004, durch weitere Beschlüsse präzisiert.<sup>279</sup> Dieser *bottom-up approach* wird vor allem von NGOs dem (realen oder vermeintlichen) *top-down approach* von WWC (und GWP) vorgezogen, auch wenn die *Vision 21 – Water for People* ihrem Titel nach der generellen *World Water Vision* angegliedert worden ist. Deren Kernaussagen – die Potenziale der betroffenen Menschen nutzen, eine holistische Perspektive einnehmen, good (local) Governance sowie neue Partnerschaften des Handelns – sind nicht nur weithin anerkannte Leitideen, sondern wurden aufgrund des partizipativen Prozesses und der Organisationsstruktur des WSSCC direkter in Praxis umgesetzt. So fordert der WSSCC zum einen den Wechsel vom „technical expert and delivery oriented approach to a community-driven demand oriented approach“, weil sich dies seit den 1990er Jahren und insbesondere auch vor dem Hintergrund der Defizite der 1980er Wasserdekade als erfolgversprechender erwiesen hat.<sup>280</sup> Des Weiteren warnte der WSSCC früh vor zu viel – und von vielen Akteuren geschürten – Pessimismus bezüglich der Erreichbarkeit der MDGs. Statt dessen macht man Mut zu handlungsorientierten Koalitionen mit allen gewillten Akteuren und Akteursgruppen und setzt dabei die beteiligten Menschen in den Mittelpunkt der Aktivitäten, und scheute sich nicht, neue Partnerschaften einzugehen.<sup>281</sup> Sein Erfolg gibt dem WSSCC recht, nicht primär Teilnehmer der um 2000 heiß geführten (Schein-) Debatten zur Legitimität von Partnerschaften, zur Interpretation von Finanzierungsmodellen und -bedarfen, zur Privatsektorbeteiligung oder zum Sinn der MDGs und von IWRM, sondern mit verschiedenen Akteuren für die unter WASH zusammen gefassten Themen aktiv gewesen zu sein. Dabei gelang es dem WSSCC auch besser als manch anderem Akteur, aufgrund seiner hybriden Struktur von UN und Zivilgesellschaft, den Governance-Gedanken der 1990er Jahre in die Tat umzusetzen. So ist beispielsweise die WASH-Kampagne, die selbst ein Typ-II-Abkommen von Johannesburg ist, deutlich ‚griffiger‘ und erfolgreicher als jene Versuche, die

---

<sup>278</sup> WSSCC 2000.

<sup>279</sup> Siehe hierzu die Konferenz-Dokumente, insbesondere die Dakar-Roadmap, WSSCC 2005a.

<sup>280</sup> WSSCC 2005b.

<sup>281</sup> Vgl. dazu etwa WSSCC 2003, S. 21f.

den Partnerschaftsgedanken von Johannesburg gleichsam ideologisch überfrachteten und gegen multilaterale Lösungsansätze, beispielsweise im Rahmen der UN, ins Feld führten.<sup>282</sup>

#### **4.2.2 Ein ‚Neustart‘ 20 Jahre nach Mar del Plata – globale Wasserpolitik für geregelten Zugang zu (Trink-) Wasser einerseits, Durchsetzung nachhaltigen Wasserressourcenmanagements unter IWRM andererseits**

Nach dieser Darstellung ‚neuer Akteure‘ globaler Wasserpolitik ist deutlich zu sagen, dass die dominante Säule weiterhin die *Staatengemeinschaft* bleibt, auch wenn diese nach Rio bis Ende der 1990er Jahre in den Hintergrund getreten zu sein schien. Der ‚Primat‘ zwischenstaatlicher Wasserpolitik, die zunehmend durch neue Akteure und Arrangements ergänzt wird, leitet sich letztlich auch daraus ab, dass die soeben beschriebenen nicht-staatlichen Akteure ihre *Legitimationsbasis* immer wieder neu und *sachbezogen* erkämpfen müssen, oft vom Vorhandensein eines (zwischen-) staatlichen Rahmens abhängig sind und mit ihren Beiträgen nicht selten primär staatliches Handeln zu beeinflussen versuchen.<sup>283</sup> Für die Analyse eines sich herausbildenden globalen Wasserregimes sind also vor allem Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen zu nennen, ergänzt durch Einzelaktivitäten wichtiger Nationalstaaten im Rahmen globaler Wasserpolitik wie beispielsweise Schweden, Deutschland oder die Niederlande.

---

<sup>282</sup> Die so genannten Typ II Abkommen werden unten auch im Zusammenhang mit dem Johannesburg-Gipfel von 2002 noch kurz diskutiert. In Johannesburg wurden erstmals zu den zwischenstaatlichen Abkommen wie die Johannesburg-Deklaration und der Johannesburg Aktionsplan auch Abkommen verschiedener Akteure zu unterschiedlichen Fragen globaler Wasserpolitik als offizielle Konferenzergebnisse, d. h. Typ II, zugelassen. Vgl. zum Thema der Johannesburg-Partnerschaften im Bereich Wasser Lena Partzsch 2007, dort allerdings mit besonderem Augenmerk auf die EU Wasserinitiative (EUWI). Anders als beispielsweise die WASH-Kampagne blieben aber die Ergebnisse der beiden großangelegten ‚Partnerschaftsforen für Nachhaltige Entwicklung‘ (Rom 2004 und Marrakesch 2005), besonders von den USA und Italien in den Jahren 2004 und 2005 forciert und explizit auf den Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung (sowie Energie) ausgelegt, weit hinter den Erwartungen zurück und können bereits als ‚Episode‘ gelten. Anders als in Bereichen wie ‚Klima‘ ist in der *globalen* Wasserpolitik in ihrer *gegenwärtigen* weitgehend unverbindlichen wenn auch nicht wirkungslosen Ausformung, wie zu belegen sein wird, eine allgemein konstruktive Rolle seitens der USA auszumachen. Es besteht seitens der USA eher ein nicht immer zielführendes ‚Experimentieren‘ mit neuen ‚Governance-Modellen‘ jenseits zwischenstaatlicher Lösungen, die gelegentlich internationale Verhandlungen verkomplizieren. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die USA keine Vorreiterrolle übernehmen werden, wenn es um eine weitere substantiellere Institutionalisierung globaler Wasserpolitik geht, beispielsweise mit Blick auf ein ‚klassisches‘ Wasserregime etwa im Sinne einer Rahmenkonvention. Eine kulturalistische Erklärung zu Unterschieden in der Anwendung verschiedener Governance-Modelle geben Louis Meuleman, Roeland in’t Veld 2010, dort besonders S. 276ff.

<sup>283</sup> Siehe zur Debatte um die Legitimität nicht-staatlicher Akteure beispielhaft Tanja Brühl et al. 2001 und zum Wechselverhältnis von Government und Governance jetzt auch Tanja Börzel 2010.

#### 4.2.2.1 Das UN-System und dessen Prozesse – ein Einblick

Mit der Global Environment Facility (GEF) hat sich seit der Rio-Konferenz ein Finanzierungsinstrument für Aufgaben globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik etablieren können, das auch für Wasser von großer Bedeutung ist. Von Beginn an (1991) zählte die Förderung von Projekten im Bereich Wasser zu den Arbeitsschwerpunkten der GEF (innerhalb der Focal Area ‚International Waters‘), die für viele Jahre von den drei Umsetzungsorganisationen UNDP, UNEP und Weltbank ausgeführt worden sind und mittlerweile unter einer Partnerschaft zehn Organisationen umfasst. Bis jetzt konnten Wasserprojekte in Höhe von über drei Milliarden US Dollar durchgeführt werden, wobei etwa zwei Drittel Co-Finanzierungen aus anderen Quellen darstellen. Durch den Schwerpunkt auf integratives, inklusive grenzüberschreitendes Wasserressourcenmanagement agiert die GEF in zentralen Bereichen der Wasserpolitik und ist als Finanzinstitution durchaus in der Lage, das Projektportfolio globaler Wasserpolitik im Sinne der Nachhaltigkeit zu beeinflussen. Anders als bei sonstigen *focal areas* der GEF, zum Beispiel Klimawandel, Biodiversität oder Landdegradation, wird im Bereich *International Waters* keine globale Konvention unterstützt, weshalb auch ein Instrument wie eine Vertragsstaatenkonferenz (COP) fehlt, beispielsweise zur Formulierung von Zielvorgaben für mögliche GEF-Projekte. Auf Teile dieses Missstandes sollte das 1999 beschlossene GEF-UNEP-Projekt *Global International Waters Assessment* (GIWA) antworten, das primär einen analytischen Rahmen zur Identifikation von Prioritäten und entsprechenden Handlungsvorschlägen für von der GEF geförderte Projekte bildete und sowohl Süß- als auch Salzwasser abdeckte. Im Ergebnis erstreckte sich das Assessment auf 66 Regionen bzw. Wassereinzugsgebiete, mit einem Schwerpunkt auf grenzüberschreitende Gewässer.<sup>284</sup> GIWA ist allerdings kaum den hoch gesteckten Anforderungen gerecht geworden, Kern eines dem IPCC vergleichbaren weltweiten Netzwerks von Umweltextperten für internationale Wasserressourcen zu werden, wie es der damalige UNEP Exekutivdirektor, Klaus Töpfer, im Rahmen der Gründungsveranstaltung in den Raum stellte. Mittlerweile hat sich aber unter GEF IW:LEARN ein Mechanismus entwickelt, problemorientiert die *information base* für GEF-Projekte zu verbessern und beispielsweise mit internationalen Konferenzen eine Plattform für den Austausch von Ideen und Lösungsansätzen zu bieten. Kürzlich ist zudem unter der Ägide der United Nations University, Institut für Wasser, Umwelt und Gesundheit mit Sitz in Kanada (UNU-INWEH), das Projekt GEF IW:SCIENCE

---

<sup>284</sup> Siehe dazu den Abschlussbericht UNEP 2006.

etabliert worden, erneut ein wissenschaftsbasierter Ansatz, um die Fülle wasserbezogener Forschung im Zusammenhang mit GEF Projekten zu integrieren und zu synthetisieren.<sup>285</sup>

Im Jahre 2001 legte UNEP eine umfassende „Water Policy and Strategy“ vor, die helfen sollte, einen holistischen, integrierten und koordinierten Weg globaler Wasserpolitik zu verfolgen.<sup>286</sup> UNEP ist gewiss nicht der Hauptakteur globaler Wasserpolitik, wohl aber die ‚Autorität in Umweltfragen‘ im UN System (UNEP Nairobi-Deklaration) und somit möglicherweise entscheidend für die Implementierung von *nachhaltigem* Wasserressourcenmanagement – und damit ein wichtiger Akteur für die Implementierung der tendenziell schwächeren zweiten Säule globaler Wasserpolitik. Deshalb soll UNEP hier kurz vorab herausgehoben werden.<sup>287</sup> Vor allem nach dem Johannesburggipfel von 2002 sah sich UNEP vor der Herausforderung, eine präzisere (Süß-) Wassersektion zu entwickeln, die letztlich unter dem Titel „Programme for the Environmentally Sound Management of Freshwater“ (EMWA) Eingang in die aktualisierte Wasserstrategie fand.<sup>288</sup> EMWA sollte dabei auf die Analysen des Jeju, Korea, Verwaltungsratstreffens von UNEP (2004) und der CSD 12 antworten und eine umweltpolitische Vorgabe für die Empfehlungen der CSD 13 bieten. Doch auch wenn die revidierte Version der UNEP Wasser-Strategie von 2005 einige Verbesserungen gegenüber 2001 aufwies und vor allem konkreter ausfiel, konnte sie die Verwaltungsratsmitglieder nicht überzeugen und wurde mehrfach zur Überarbeitung zurückverwiesen. Mittlerweile ist Wasser sogar aus den *priority areas* UNEPs verschwunden und wird (nur) als Querschnittsthema bearbeitet, das sich an einer Wasserstrategie für die Jahre 2007-2012 orientiert.<sup>289</sup> UNEP hat mit dem 1995 gegründeten *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based-Activities* (GPA) einen zwischenzeitlich recht aktiven Arm seiner Wasserpolitik geschaffen, der als einziger das Zusammenspiel von Süß- und Salzwasser bearbeitet.<sup>290</sup> Des Weiteren hat UNEP mit dem ‚Dams and Development Project‘ (DDP) ein Follow-up zur viel gerühmten World Commission on Dams (WCD) geschaffen und das seit 2001 in Dänemark angesiedelte UNEP

---

<sup>285</sup> Siehe dazu <http://www.inweh.unu.edu/River/IWScience.htm> (1/05/2010.)

<sup>286</sup> UNEP/GC.21/2/Add.1

<sup>287</sup> Siehe als eine eingehendere Analyse Kap. 4 in Rechkemmer, Schmidt 2006. Im Rahmen des Weltwassertages 2010, der das Schwerpunktthema ‚Wasserqualität‘ hatte, konnte UNEP seine Expertise zum Thema auch zum Tragen bringen.

<sup>288</sup> UNEP/GC.23/3/Add.5/Rev.1 – „The Revised Updated Water Policy and Strategy of the United Nations Environment Programme for the period 2005-2007“. Vgl. dazu insbesondere die Paragraphen 85 und 89 bis 92 sowie UNEP/GC.23/INF/25.

<sup>289</sup> UNEP/GC.24/CW.L.3 (Decision 24/2: Water)

<sup>290</sup> Das GPA ist eines der wenigen Programme, die sich mit Fragen der Wasserqualität auf globaler Ebene auseinandersetzt. Hierzu arbeitet UNEP beispielsweise auch im Rahmen des Global Environment Monitoring System GEMS/Water Programme. Gehe zu <http://www.gemswater.org>. UNEP hatte diesbezüglich beispielsweise auch 2010 die Führung im Rahmen des Weltwassertages inne, der sich dieser Thematik annahm; siehe auch Emily Corcoran et al. 2010.

Collaborating Centre on Water and Environment (UCC) etabliert, das nicht nur die Implementierung der UNEP Wasserstrategie unterstützen sondern auch zur Klärung des ökosystemaren Ansatzes im Rahmen von IWRM beitragen soll.<sup>291</sup> Dennoch haben diese Aktivitäten nicht dazu beigetragen, Wasser als zentrales Aufgabenfeld von UNEP und dadurch dieses UN Programm als zentralen Akteur globaler Wasserpolitik zu festigen, wie es vielleicht um Johannesburg 2002 noch denkbar gewesen war.

Die Weltbank, UNDP, WHO, FAO, UNICEF, UNESCO aber auch Regionalkommissionen wie UNECE sind wohl die zentralen Akteure des UN-Systems in Bezug auf Wasser. Nicht wenige von ihnen verfolgen eine dezidiert integrative Wasseragenda, im Gegensatz zu einer sektoralen.<sup>292</sup> Doch bevor diese und andere Akteure ab 2003 im Rahmen von UN-Water zu einer über ihre jeweiligen Einzelaktivitäten teilweise hinausreichenden, kohärenteren Wasserpolitik gelangten, musste sich das Thema Wasser erst wieder seinen Weg zurück ins Zentrum internationaler Verhandlungen bahnen. Dazu eröffnete sich ein neuer Rahmen für zwischenstaatliche Verhandlungen auf der 5. Sitzung der CSD im Jahr 1997 – 20 Jahre nach Mar del Plata. Diese Sitzung, wie auch der ‚Rio plus 5 Gipfel‘ desselben Jahres, forderte einen neuen Dialog zu Wasser im Rahmen der CSD, der einen

*strategic approach for the implementation of all aspects of the sustainable use of freshwater for social and economic purposes [liefern sollte, F.S.].<sup>293</sup> This recommendation can be seen as a starting point for new, firm political focus on freshwater.<sup>294</sup>*

Dieser erneuten Thematisierung von Wasser auf zwischenstaatlicher Ebene ist ein interessanter Prozess vorausgegangen, der Wasser erneut auf der globalen Agenda verankert hat. Neben der Gründung der oben erwähnten ‚neuen Akteure‘, die in diese Zeit fiel und diesem Politikfeld neue Impulse gab, und insbesondere einer allgemeinen Unzufriedenheit von Entwicklungsländern im Kontext des Rio+5-Gipfels von 1997, die mit Wasser eines ihrer Kernthemen erneut priorisierten, wurde ein erstes *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World* auf der CSD 5 veröffentlicht. Dieser Bericht vermochte die globale Wasserkrise in ihrem Ausmaß und ihrer Dringlichkeit zu belegen und dieses

---

<sup>291</sup> Vgl. dazu auch UNEP/UCC-Water 2005.

<sup>292</sup> So ist beispielsweise Nachhaltigkeit die tragende Säule der UNDP Focus Area ‚Water Governance‘; vgl. dazu auch den Human Development Report von 2006, UNDP 2006, der sich schwerpunktmäßig Wasser widmet.

<sup>293</sup> E/CN.17/1997/25.

<sup>294</sup> Najlis, Kuylenstierna 1997, S. 32.

Thema endlich in eine Reihe mit den Schwerpunktthemen von Rio zu stellen.<sup>295</sup> Damit war es beispielsweise erstmals gelungen, dem politischen Ansatz des integrierten Wasserressourcenmanagements auch die dafür benötigte (wissenschaftliche) Basis in umfassender bzw. integrativer Weise zur Verfügung zu stellen, was die weitere Behandlung des Arbeitsfeldes klar begünstigte und die Rolle unterstreicht, die derartige Assessments in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik allgemein und in Regimebildungsprozessen im Besonderen haben können. Peter Haas und andere sprechen in diesem Zusammenhang von „usable knowledge“, worunter Haas „accurate information that is of use to politicians and policy makers“ versteht.<sup>296</sup> Mit dem *Comprehensive Assessment* und dem Druck des Rio+5-Gipfels im Rücken fanden auf dem Weg zur CSD 6, die sich im Jahr 1998 dann schwerpunktmäßig mit Wasser beschäftigte, einschlägige Treffen statt, die die (neu) erkannte Bedeutung und Dringlichkeit dieses Politikfeldes festigten, etwa in Harare, Simbabwe, Januar 1998, und Bonn – woraus sich der ‚Petersberger Prozess‘ für das Management grenzüberschreitender Gewässer entwickeln sollte – sowie Paris, jeweils im März 1998.

Die CSD 6 konnte mit ihren Empfehlungen zu Kernfragen internationaler Wasserpolitik einen durchaus breiten und tiefen Konsens erzielen.<sup>297</sup> Aus den Empfehlungen der CSD 6, die die Dublin-Prinzipien weiterentwickeln, sticht (aus heutiger Sicht) besonders der starke Appell für neue und zusätzliche finanzielle Ressourcen hervor, die vor allem durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gedeckt werden sollten. Als Ziel wurde der *universelle* Zugang zu Wasser sowie sanitärer Grundversorgung wieder aufgegriffen, Anstrengungen hinsichtlich der Einführung von ‚kostendeckenden Preisen‘ sollten langsam ausgeweitet bzw. eingeführt werden – eine Vorgabe, die bis heute eher im Sinne einer Zielbestimmung denn als volle Deckung aller Kosten der Wasserversorgung und -entsorgung zu verstehen ist. Des Weiteren wurden Fragen eines kooperativen grenzüberschreitenden Gewässermanagements (wieder) aufgegriffen, ein Jahr nach dem nicht erfolgreichen Lancieren der UN Konvention für die nichtschiffahrtliche Nutzung internationaler Gewässer durch die Resolution 51/229 der UN Generalversammlung. Darauf soll jetzt kurz gesondert eingegangen werden.

---

<sup>295</sup> Siehe E/CN.17/1997/9. Der Bericht wurde von internationalen Experten unter der Federführung des Stockholm Environment Institute (SEI) verfasst und es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen diesem Bericht und dem heutigen Weltwasserentwicklungsbericht.

<sup>296</sup> Peter Haas 2005. Wenn es um eine problemorientierte Aufbereitung von Wissen im Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik im Bereich Wasser geht, kann man vor allem die Arbeiten des Stockholm Environment Instituts und von SIWI als eine gelungene Antwort auf die Herausforderung globaler Wasserpolitik betrachten. Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) und sein 1997 veröffentlichtes Gutachten zum Thema Süßwasser seien hierzu genannt; siehe WBGU 1998.

<sup>297</sup> E/CN.17/1998/20.

#### 4.2.2.2 Die UN Watercourse Convention – ‚harter Kern‘ für das globale Wasserregime in Wartestellung?

Die UN Konvention zur nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Gewässer von 1997, kurz UN Watercourse Convention, stellt ein Thema dar, das eine eigene Dissertationsschrift verdiente. Es wird hier folglich nicht der Anspruch erhoben, die komplexe Sachlage zur Watercourse Convention hinreichend zu würdigen. Daher wird diese auch ‚nur‘ im Rahmen der Beschreibung der Genese globaler Wasserpolitik chronologisch mit eingeführt. Dass diese Konvention und der dazu gehörige politische Prozess von großer Bedeutung für ein globales Wasserregime sind, ist unmittelbar evident, stellt es doch zum einen eine relativ weit fortgeschrittene Institutionalisierung zum zweiten Grundprinzip globaler Wasserpolitik ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ dar, mit einem expliziten Fokus auf den grenzüberschreitenden Charakter von Gewässern. Zum anderen wird deren bisheriges Nicht-Inkrafttreten oft pauschal als Beleg der Nicht-Existenz eines globalen Wasserregimes benutzt. Eine solches Urteil ignoriert aber einerseits das erste Grundprinzip globaler Wasserpolitik ‚Wasser für alle‘, wozu sich eine Fülle globaler Aktivitäten seit 1977 entwickeln haben. Andererseits adressiert die Konvention mit grenzüberschreitenden Gewässern zwar einen sehr wichtigen – immerhin werden 276 grenzüberschreitende Gewässer in 145 Ländern gezählt, die circa die Hälfte der globalen Landfläche abdecken –, aber eben doch ‚nur‘ einen Teilbereich nachhaltigen Wasserressourcenmanagements und steht somit nicht umfassend für ein globales Wasserregime.<sup>298</sup>

In ihrem Kern erfasst die Konvention Prinzipien und Regeln für Kooperation innerhalb grenzüberschreitender Gewässer (Flüsse, Seen, Grundwasser) und reicht im Rahmen der UN bis 1970 zurück. In diesem Jahr wurde die International Law Commission (ILC) (Völkerrechtskommission) beauftragt, Richtlinien zu erarbeiten, aufbauend auf den „Helsinki Rules“ der International Law Association (ILA) von 1966, die kurz vorher ‚außerhalb‘ des UN-Systems entwickelt worden waren und im Jahr 2004 durch die *Berlin Rules* eine Überarbeitung erfuhren, in denen beispielsweise ‚neue‘ Aspekte wie das Prinzip öffentlicher Partizipation oder Bestimmungen zur integrativen Wassernutzung stärker gewichtet

---

<sup>298</sup> Folgerichtig spricht Conca 2006 in Kapitel 4 auch von „In Search of a Global Regime for International Rivers“ und nicht von einem globalen Wasserregime.

wurden.<sup>299</sup> Der Prozess innerhalb der Vereinten Nationen dauerte bis 1994 an, also fast ein Vierteljahrhundert, wobei der finale Text, der dann weitere drei Jahre in einer Arbeitsgruppe im Rahmen des Sixth Committee of the UN (Legal Committee) bearbeitet werden musste, schließlich im Jahr 1997 der UN Generalversammlung als Resolution 51/229 vorgelegt wurde. Diese Resolution erhielt von der UN Generalversammlung 103 Ja-Stimmen, 27 Enthaltungen, aber auch drei Nein-Stimmen (von China, der Türkei und Burundi).

Im Kern geht es der Konvention um die Kodifizierung von Grundprinzipien von (Völker-) Gewohnheitsrecht im Bereich internationaler Gewässer (*customary international water law*), die wie folgt zusammengefasst werden können: Erstens das Prinzip eingeschränkter territorialer Souveränität oder der Verpflichtung, Belange von Anrainerstaaten mit zu beachten, was sich im *principle of equitable utilization* ausdrückt; zweitens das *no-harm principle* in Bezug auf die Wassernutzung relativ zu den Anrainern und drittens die Verpflichtung, Konflikte friedlich beizulegen (*peaceful resolution of disputes*).<sup>300</sup> In den Artikeln 5 bis 10 werden diese generellen Prinzipien aufgegriffen und teils spezifiziert, zum Beispiel durch Vorgaben zu *equitable and reasonable utilization* (Artikel 5 und 6) oder zum regelmäßigen (Informations-) Austausch (Artikel 9). Die Konvention unterbreitet zudem teils detaillierte Vorgaben, beispielsweise in Artikeln 20-26 zum Schutz und Management von grenzüberschreitenden Gewässern oder in ihren Vorgaben zu Konfliktlösungen (Artikel 33). Konzipiert als Rahmenkonvention, adressiert sie unter ihren allgemeinen Prinzipien vorwiegend prozedurale Aspekte, ergänzt durch wenige substantielle Vorgaben, und stellt damit einen Rahmen für spezifische Übereinkommen für einzelne grenzüberschreitende Gewässer bereit.<sup>301</sup> Interessant im Sinne der *institutional dimensions* ist, dass die Probleme im Rahmen der Ratifizierung unter dem Begriff *vertical interplay* erfasst und analysiert werden können, weil es in Einzelfällen problematisch ist bzw. sein kann, wie sich Vorgaben bereits getroffener (oder auch geplanter) bi-lateraler Abkommen für konkrete grenzüberschreitende Gewässer zu den Vorgaben dieser globalen Konvention verhalten würden.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Siehe Joseph Dellapenna 2001, Salman M. A. Salman 2007, Stephen McCaffrey 2001 oder Dellapenna, Gupta 2009b, Wouters 2000, Wouters 2008 und Wouters, Vinogradov 2003 sowie Conca 2004, Kapitel S. 95-102.

<sup>300</sup> Siehe Dellapenna, Gupta 2009b, S. 10-13; dazu auch WBGU 1998, S. 340.

<sup>301</sup> Salman 2007, S. 632.

<sup>302</sup> A.a.O, S. 633, wo einer der ‚Knackpunkte‘ der Konvention beschrieben ist, nämlich dass Oberlieger oft das *equitable and reasonable utilization principle* favorisieren und Unterlieger das *no-harm principle*, weil zweitgenanntes als Schutz bestehender Nutzung interpretierbar ist (eine Problematik, die in der Debatte um die Zuteilung von Emissionsrechten unter der Problematik des *grandfathering* diskutiert wird). In Bezug auf grenzüberschreitende Gewässer wurde ein Kompromiss in Artikel 7 der Konvention gefunden, wobei dieser Streitpunkt keineswegs beigelegt ist und Salman dahingehend argumentiert, dass im Konventionstext das *equitable and reasonable utilization principle* faktisch höhergestellt wird, wie es auch bei den Helsinki Rules der Fall sei.



Es wird oft (und gern) darauf verwiesen, dass die notwendige Anzahl von 35 Unterzeichnerstaaten (Ratifizierung) für ein Inkrafttreten der Konvention bereits sehr gering angesetzt und dennoch auch nach Jahren noch nicht in Reichweite sei. Derzeit haben 20 Staaten die Konvention auch ratifiziert.<sup>303</sup> Gleichzeitig hat die kürzliche Verabschiedung eines Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung bewiesen, dass substantiell weiterführende Institutionalisierungen stets möglich sind. Zudem hat sich UNSGAB, das Advisory Board für Wasser- und Sanitärfragen des UN Generalsekretärs, worauf noch kurz eingegangen wird, dieses Themas ‚angenommen‘ und setzt sich, wie beispielsweise auch der WWF, verstärkt für die Ratifizierung ein. Wie sich noch zeigen wird, hat UNSGAB bezüglich derlei ‚Lobbyarbeit‘ durchaus Erfolge vorzuweisen.

Bereits jetzt hat der schwierige Prozess eines möglichen Inkrafttretens der Konvention zu einer Reihe an ‚Lern- und Innovationsprozessen‘ geführt, wie sie auch von Frank Biermann mit Blick auf die noch weitaus komplexeren Verhandlungsprozesse im Rahmen des globalen Klimaregimes unter den Schlagwörtern ‚New Actors‘, ‚Beyond Intergovernmental Regimes‘ und ‚Increasing Fragmentation‘ beschrieben werden.<sup>304</sup> Patricia Wouters hat den Nachweis geführt, dass die UN Watercourse Convention bereits in seiner heutigen Form Wirkung entfaltet. So schreibt Wouters beispielsweise:

*Where states are unable to reach an agreement on a treaty regime, the rules of customary law, as reflected in the 1997 UN watercourse convention, may provide a framework to be used by watercourse states in managing their shared waters.*<sup>305</sup>

Des Weiteren soll nur noch Erwähnung finden, dass die Problematik grenzüberschreitender Gewässer parallel zur UN Watercourse Convention sich in verschiedenen Prozessen und Initiativen niedergeschlagen hat. So zum Beispiel im so genannten Petersberg-Prozess der Bundesregierung zu grenzüberschreitendem Gewässermanagement,<sup>306</sup> dem UNESCO-IHP Programm ‚From Potential Conflict to Co-operation Potential‘<sup>307</sup> oder dem Schwerpunkt der GEF-Förderung (International Waters). Des Weiteren sei hier die Debatte um Staudämme genannt, in welcher der grenzüberschreitende Charakter zwar nur ein möglicher Teilaspekt ist bzw. sein kann, der aber einen eigenständigen Prozess der (transnationalen)

---

<sup>303</sup> A.a.O., S. 634 führt an, dass die genannte Kompromissformel zur Beziehung beider Prinzipien (d. h. *equitable and reasonable use vs. no-harm*) wohl für viele Staaten nicht ‚belastbar‘ ist, was die Diskrepanz zwischen einer einigermaßen breiten Zustimmung zur Konvention und den äußerst schwierigen bzw. ‚zähen‘ Prozess ihrer Ratifizierung erklären kann.

<sup>304</sup> Siehe Biermann 2010. Eine kurze kritische Würdigung dieses Ansatzes bzw. Forschungsfokus aus regimetheoretischer Sicht folgt am Ende von Kapitel 5.1.

<sup>305</sup> Wouters 2008, S. 532.

<sup>306</sup> E/CN.17/1998/17, eingereicht als offizielles Dokument der CSD 6.

<sup>307</sup> Gehe zu <http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/> (.30/08/ 2010).

Institutionalisierung erfahren hat und mit der World Commission on Dams einen ‚neuen Akteur‘ *par excellence* hervorgebracht hat.<sup>308</sup> Schließlich sei die UNECE *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses* genannt sowie deren *Protocol on Water and Health*, die seither nicht nur immer wieder eine globale Führungsrolle zum Thema grenzüberschreitender Gewässer eingenommen hat,<sup>309</sup> jetzt auch beispielsweise innerhalb von UN-Water. Die Konvention wurde im Jahr 2003 zudem dahingehend geändert bzw. ergänzt (Ergänzung noch nicht in Kraft getreten), dass auch Staaten außerhalb der UNECE-Region der Konvention beitreten und allgemein vom Rahmen wie Prozess der Konvention profitieren können. Das betrifft vor allem, aber nicht nur, jene Staaten wie China oder den Iran, die an die UNECE-Region angrenzen.

#### 4.2.2.3 Wasser – ein Millenniumsentwicklungsziel

Schließlich erlangte gegen Ende der 1990er Jahre noch ein weiterer Prozess im Rahmen globaler Wasserpolitik *entscheidende* Bedeutung: die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele. Es war von nicht überschätzbarer Bedeutung, dass die Wasser- und später auch Sanitärfrage in die *Millenniumserklärung und –ziele* aufgenommen wurde, die jetzt auch von einem Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung weiter konkretisiert worden sind. Das Unterziel 10 (MDG-10) fordert eine Halbierung der Anzahl von Menschen ohne sicheren Zugang zu Trinkwasser (eine Halbierung gegenüber 1990, das heißt gegenüber dem Ende der ersten internationalen Wasser- und Sanitärdekade). Das war zugleich ein klarer Ausdruck des neuen Problembewusstseins bezüglich der globalen Wasserkrise Ende der 1990er Jahre und ein wesentlicher, wenn auch nicht verbindlicher Schritt in Richtung Verregelung globaler Wasserpolitik, weil sich fortan alle Akteure inklusive die Geberstaaten wie –organisationen am MDG-Rahmen orientierten und ihre Arbeit bis zu einem gewissen Grade auch substantiell darauf einstellten.<sup>310</sup> Dass Wasser in den MDG-Kanon aufgenommen worden ist, stellt bei allen hier nicht zu diskutierenden Detailfragen und –problemen gewiss einen der größten Erfolge globaler Wasserpolitik dar.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> Siehe dazu Conca 2006, Kapitel 6, insbesondere S. 193ff.

<sup>309</sup> Siehe dazu Wouters, Vinogradov 2003.

<sup>310</sup> Darauf gehen auch Alcamo et al. 2008 ein, die vom MDG-Ansatz so begeistert zu sein scheinen, dass sie die „Grand challenges for freshwater research“ im ‚Goals-and-Target-Design‘ der MDGs formulieren und aufzeigen, wie die Wasserforschung in sieben Unterbereichen bzw. Herausforderungen dazu beitragen kann.

<sup>311</sup> Eine zentrale Kritik an den MDGs weist zu Recht darauf hin, dass die Ziele in der Entwicklungszusammenarbeit einen großen Teil der Aufmerksamkeit sowie an finanziellen Ressourcen absorbier(t)en und zugleich einem sektoralen Denken, das heißt auf das jeweilige (Unter-) Ziel fokussiertem Handeln, Vorschub leisten könnten. Siehe dazu etwa die (kritische) Bestandsaufnahme in Franz Nuscheler, Michèle Roth 2006, die zwar die Zielmarken ‚MDGs‘ würdigt, mit *globaler Strukturpolitik* jedoch

Die MDGs sind der bislang umfassendste Versuch, mit weltweit geltenden Zielen und qualifizierteren Unterzielen (Targets) sowie einem klaren Zeitrahmen (2015) dem übergreifenden Ziel der Armutsbekämpfung entgegenzuarbeiten, womit sie den an sich gleichlautenden, aber bloß deklaratorischen bzw. normativen Charakter vieler Vorgängerbemühungen überschreiten, auch wenn sie selbst nicht rechtlich bindend sind. Insbesondere in den ersten fünf Jahren des MDG-Zeithorizonts konnte eine deutliche Dynamik verzeichnet werden, die gewiss nicht ohne die Verabschiedung der MDGs zu beobachten gewesen wäre.<sup>312</sup> Durch die Aufnahme von Wasser in den Zielkatalog der MDGs wurde dieses Politikfeld, das einen inhärenten Bezug zu Umwelt- und Entwicklungsfragen aufweist, gegenüber anderen ‚reinen‘ Umweltthemen privilegiert, weil letztere allein unter dem Oberziel 7 bzw. dem Unterziel 9 zusammengefasst werden, das gegenüber dem wasserbezogenen Unterziel 10 deutlich allgemeiner und unbestimmter ausfällt.

Gerne wird in kritischer Absicht (und zu Recht) darauf verwiesen, dass das MDG-10 nur eine *Halbierung* fordert, wo doch der universelle Zugang das einzig ‚angemessene‘ Ziel sei.<sup>313</sup> Ebenso komme es nicht auf einen globalen, sondern einen länderspezifischen Bezugsrahmen an. Und in der Tat, es war bald absehbar, dass die mögliche Zielerreichung zumindest des Unterziels der Trinkwasserversorgung im globalen Durchschnitt allein durch Verbesserungen in Staaten wie Indien oder China erreicht werden könnte, während Regionen wie Afrika südlich der Sahara im Einzelfall sogar hinter den Stand von 1990 zurückfallen könnten. Erstgenannter Kritik kann entgegnet werden, dass das MDG-10 als wichtiger ‚Meilenstein‘ zu begreifen ist und ein universeller Zugang – wie bereits in der *Agenda 21* – für das Jahr 2025 weiterhin angestrebt wird.<sup>314</sup> Dass zweitgenannter Punkt nicht die Intention der MDGs trifft, wird beispielsweise im erwähnten ‚Sachs-Report‘ zum MillenniumProject klargestellt und hat auch Eingang in zentrale politische Prozesse gefunden, wo verstärkt auf ‚Problemregionen‘ hingewiesen und eingegangen wird.<sup>315</sup>

---

grundlegender argumentieren. Die Fokussierung an schnellen Erfolgen wurde auch Jeffrey Sachs’ ‚Millennium Project‘ vorgeworfen, der seinerseits die Entwicklung der MDGs maßgeblich mitgeprägt hat. Siehe dazu UN Millennium Project 2005a und 2005b.

<sup>312</sup> Solche Behauptungen im Sinne eines Was-wäre-gewesen-wenn (*counterfactual*) zu belegen, ist Aufgabe neuerer Forschung sowohl zur Frage der Zuschreibbarkeit von (quasi) kausalen (Verhaltens-) Änderungen auf zugrunde liegende Institutionen als auch zur Frage institutioneller Effektivität. Siehe dazu Underdal 2008 und Mitchell 2008.

<sup>313</sup> Siehe dazu etwa Simonis 2004a.

<sup>314</sup> So auch explizit UN-Water, beispielsweise in Bezug auf die „Water for Life Decade 2005-2015“, abrufbar unter: <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/waterforlifebklt-e.pdf>, (30/09/2010), dort insb. S. 4-5.

<sup>315</sup> Siehe UN Millennium Project 2005a und 2005b sowie SIWI, UN Millennium Project 2005.

#### 4.2.2.4 Wasser auf dem Johannesburg-Gipfel

Mit der Ernennung von Wasserversorgung als eines der Millenniumsentwicklungsziele war das Thema Wasser auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung von Johannesburg, 2002, eines der Top-Themen und zugleich eines der priorisierten WEHAB-Themen (Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität) des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für diesen Gipfel. Wenn auch sonst Johannesburg weithin kritisch analysiert worden ist, trifft dies weniger auf die Behandlung des Themas Wasser zu.<sup>316</sup> In Johannesburg konnten zwei wichtige Ergänzungen zum MDG-10 erreicht werden. Zum einen wurde, wie bereits erwähnt, das MDG-10 um eine gleichlautende Forderung für den Bereich sanitärer Grundversorgung ergänzt, was sowohl der Komplementarität von Wasser- und Sanitärfragen in der politischen Debatte seit Mar del Plata, 1977, als auch der sachlichen Untrennbarkeit beider Aufgabenbereiche gerecht wird.<sup>317</sup> Zum anderen ist in Johannesburg das primär auf die Frage der Versorgung bzw. des Zugangs zugeschnittene MDG-10 um die bereits erwähnten Empfehlungen zum integrierten Wasserressourcenmanagement ergänzt und weiter konkretisiert worden. Mit der Zielvorgabe, alle Staaten sollten bis 2005 IWRM und Wassereffizienzpläne entwickeln, war erstmals auf der Ebene der Staatengemeinschaft eine klare Zielformulierung bezüglich der integrierten Wasserbewirtschaftung gegeben worden.<sup>318</sup> Hinter diesen an sich positiven Entwicklungen, die einen Lernprozess bezüglich der Herausforderungen der globalen Wasserkrise vermuten lassen, steckt jedoch weiterhin mindestens genauso stark eine tieferliegende, noch nicht aufgelöste Spannung: die Spannung zwischen einer eher ‚klassischen‘ Entwicklungsperspektive (MDGs) und der Idee von Rio, Entwicklung von Beginn an nachhaltig zu gestalten. Noch ist nicht vollends zu überblicken, ob IWRM globale Wasserpolitik in Richtung eines wirklich integrativen Ansatzes verändern wird. Wie mit Blick auf die GEF kurz angedeutet, gibt es durchaus Erfolgsmeldungen, insofern derlei (Finanzierungs-) Instrumente globaler Wasserpolitik zur Verfügung stehen, die in der Tat die Agenda im Sinne nachhaltiger Entwicklung umgestalten.

In Bezug auf die Finanzierungsfrage war in Johannesburg jedoch von den Appellen der CSD 6 nicht viel übrig geblieben. Die primäre Verantwortung wurde bei den betroffenen (Entwicklungs-) Ländern selbst gesehen. Das kann kritisiert werden, entspricht jedoch der

---

<sup>316</sup> Vgl. als Kritik an Johannesburg beispielsweise Pallemmaerts 2003, Wapner 2003, Simonis 2002, Rechkemmer 2002, oder auch Antonio La Viña, Gretchen Hoff, Marie DeRose 2003 und weitere Beiträge in Rechkemmer, Schmidt 2003.

<sup>317</sup> Siehe dazu auch allgemein Maggie Black, Ben Fawcett 2008.

<sup>318</sup> Vgl. den *Johannesburg Implementierungsplan* (JPOI), Paragraphen 8, 25 und 26. Siehe dazu auch GWP 2004.

gängigen Praxis, wonach auch heute der überwiegende Teil der Mittel der Wasserversorgung aus den von den MDGs adressierten Entwicklungsländern selbst kommt. In Johannesburg musste aber auch konstatiert werden, dass die seit den 1990er Jahren erwarteten bzw. herbei gesehnten Erlöse durch Beteiligungen privater Betreiber sich kaum eingestellt hatten, zumindest nicht in den ins Auge gefassten Entwicklungsländern. Beteiligungen privater Akteure oder Effizienzgewinne durch Kooperationen multipler Akteursnetzwerke sind zusätzliche Handlungsoptionen, die jedoch nicht als Ersatz für öffentliche Bereitsteller und Betreiber gesehen werden können. Das zeigten übereinstimmend und unberührt von heftigen ideologischen Kontroversen zu diesem Thema die Erfahrungen in den Jahren zwischen Rio und Johannesburg. Wären den vielversprechenden Worten der Jahre 2000 bis 2002 auch Taten gefolgt, dann hätten insbesondere die *Staaten* verstärkt in Wasser und Sanitärprojekte investieren müssen.<sup>319</sup>

Die auf dem Johannesburggipfel (als Typ-II-Abkommen) verkündete EU Wasserinitiative (EUWI) für eine bessere Koordination europäischer Aktivitäten ist eine (weitere) Antwort auf Koordinationsschwierigkeiten verschiedener Akteure. Damit einher ging die Europäische Wasser-Fazilität, die *zusätzliche* Finanzmittel im Gesamtvolumen von circa 500 Millionen Euro bereitstellte. Mittlerweile (2010) sind weitere 200 Millionen Euro zusätzlich bereitgestellt worden.<sup>320</sup> Mit der EUWI, einem als Typ-II-Abkommen verabschiedeter ‚Governance-Dialog‘ der GWP, der erwähnten WASH-Kampagne oder der so genannten ‚H<sub>2</sub>O-Partnerschaft‘ (Global Hilltops-2-Ocean) von UNEP/GPA sind in Johannesburg interessante und erfolgreiche Projekte in Ergänzung zu den strikt zwischenstaatlichen Vereinbarungen auf den Weg gebracht worden, als Teil der

---

<sup>319</sup> Die Task Force 7 des Millennium Projekts zum Thema ‚Wasser und sanitäre Grundversorgung‘ spezifiziert den Anteil zur Erreichung von MDG-10, der *von der Staatengemeinschaft zu schultern* ist, mit US\$ 6,7 Milliarden pro Jahr. Diese Ergebnisse wurde publiziert als SIWI, UN Millennium Project 2005, dort bes. S. 29. Die Debatte um den tatsächlichen Finanzbedarf im Wasser- und Sanitärbereich belegt nebenbei, dass es nicht zwangsläufig zielführend ist, den monetären Wert bzw. die Herausforderungen eines Problemfeldes besonders hoch anzusetzen (im Falle Wasser sind Zahlen in Höhe von jährlich US\$ 100 bis 180 Milliarden genannt worden); auch wenn dies immer wieder geschieht, oft um politische Aufmerksamkeit und Gewicht zu bekommen. Sollte dies im Rahmen des Politikzyklus innerhalb des Agenda-Settings noch fruchtbar sein, kann es bei der Umsetzung der Zielvorgaben durchaus kontraproduktiv und zugleich argumentativ für beliebige inhaltliche Positionen benutzt werden, z. B. zur Unterstützung infrastruktureller Großprojekte oder eine ‚blinde‘ Angebotspolitik, die nur auf Wasserzugänge fokussiert ist und damit Veränderungsmöglichkeiten auf der Nachfrageseite oder notwendige Aspekte ökologischer Nachhaltigkeit unterbewertet. Es sollte gerade ein Hauptziel eines globalen Wasserregimes sein, trotz seiner schwachen Formalisierung, diesem Politikfeld solche inhaltliche Beliebigkeit zu nehmen.

<sup>320</sup> EUWI ist mit seinen vier Schwerpunktregionen (Afrika, Mittelmeerraum, Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien sowie Lateinamerika) selbst ein global ausgerichtetes Instrument der Wasserpolitik geworden. Hierzu ist anzumerken, dass bis heute vor allem für Afrika und im Mittelmeerraum ernsthafte Aktivitäten unter EUWI laufen. Siehe dazu Lena Partzsch 2007.

übergeordneten globalen Wasserpolitik mit ihren beiden Schwerpunktthemen ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘.<sup>321</sup>

Dass Wasser in Johannesburg eines der (wenigen) Erfolgsthemen war, ist nicht allein auf den (neu) erlangten Stellenwert dieses Politikfeldes zurückzuführen, sondern auch auf die Internationale Süßwasserkonferenz, die im Dezember 2001 in Bonn stattfand und in ihrer Funktion Parallelen mit der Dublin-Konferenz zur Vorbereitung des Rio-Gipfels aufweist. Viel Raum widmete diese Konferenz der Vermittlung davon, dass nachhaltiges Wassermanagement Grundlage für nachhaltige Entwicklung in all ihren möglichen Anwendungsbereichen (Gesundheit, Bildung, Ernährung, Gender usw., mithin nahezu allen Unterzielen der MDGs) ist. Hierin kann ein weiterer Grund für den hohen Stellenwert von Wasser in den Jahren von 2000 bis 2005 gesehen werden, ist es der Water-Community in diesen Jahren doch gelungen, nach der Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele am deutlichsten auf den *Querschnittcharakter* ihres Themenfelds aufmerksam gemacht zu haben. Früher und effizienter als in manch anderem Gebiet, zum Beispiel dem Bereich ‚Böden‘, war es gelungen, Wasser auf vielen Agendas zu verankern und dort relativ lange auf den Tagesordnungen zu halten.

Ein weiterer konkret zählbarer Erfolg der 2001er Bonner Konferenz bestand darin, den Weg dafür bereitet zu haben, dass in Johannesburg die sanitäre Grundversorgung als Zielvorgabe in das MDG-10 integriert werden konnte, maßgeblich unterstützt durch die engagierte (Lobby-) Arbeit des WSSCC und seine in Bonn lancierte WASH-Kampagne. Diese Punkte übersieht beispielsweise Biswas, wenn er in seiner Analyse der Bonner Süßwasserkonferenz allein auf die fünf Schlüsselthemen, die „Bonn Keys“ eingeht – Armutsbezug, Dezentralisierung, Partnerschaften für das Handeln, integratives/grenzüberschreitendes Gewässermanagement und Governance – und diese vordergründig negativ, weil hinreichend bekannt, abtut.<sup>322</sup> Tatsächlich justierten die Bonn Keys die Dubliner Prinzipien vor dem Hintergrund der Entwicklungen der 10 Jahre seit Dublin neu, wobei noch weit stärker als 1992 die Grenzen von Umwelt und Entwicklung ineinander übergehen. Was 1977 bereits als Idee vorlag und von Rio 1992 immerhin indirekte

---

<sup>321</sup> Vgl. zu den Johannesburg-Partnerschaften auch die Arbeiten von GLOGOV.org, dort beispielsweise Frank Biermann et al. 2007; vgl. zum Thema ‚Synchronizität der Realitäten‘ um Johannesburg, d. h. ein paralleles Inkraftsein von multilateralen und unilateralen bzw. nicht strikt multilateralen Aktivitäten verschiedener Akteure, im Jahr 2002 stark unter dem Begriff ‚Koalition Williger‘ diskutiert, auch Reckemmer, Schmidt 2006, Kap. 3.

<sup>322</sup> Siehe Biswas 2003. Anders als Biswas haben viele Teilnehmer, auch kritische Stimmen verschiedener NGOs, diese Konferenz besonders positiv bewertet, insbesondere wegen der ‚interaktiven‘ Grundstruktur, die einen Austausch zwischen verschiedenen Akteursgruppen/Stakeholders ermöglichte. Wenn dies heute als ‚normal‘ gilt, ist es im Bereich Wasser auch auf Bonn 2001 zurückzuführen.

Impulse erhielt, ist mit Bonn 2001 in der Tat langsam in eine *Praxis* globaler Wasserpolitik überführt worden.<sup>323</sup> Und mehr noch, nach Bonn kann globale Wasserpolitik als ein *Lernprozess* der Staatengemeinschaft im Umgang mit einem Politikkonzept wie ‚nachhaltige Entwicklung‘ fungieren und durchaus Vorbildfunktion für andere Aufgabenfelder übernehmen, die beispielsweise im Falle des Klima- und Artenschutzes, aber auch des Waldes oftmals noch weitaus tieferliegende Konfliktlinien im Sinne der Vermittlung von Umwelt und Entwicklung aufweisen.<sup>324</sup>

### 4.3 Anpassungen nach Johannesburg

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels beschäftigt sich mit den jüngsten Entwicklungen globaler Wasserpolitik. Diese können in zwei Phasen unterschieden werden. Bis zur ersten Hälfte des Jahres 2005 stieg die Bedeutung des Themas weiter an; danach ging das Interesse an Wasser ebenso stark zurück, bis im Jahr 2010 eine interessante Dynamik um das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung einsetzte, deren Einfluss im Rahmen eines globalen Wasserregimes sich noch abzeichnen muss.

#### 4.3.1 Eine Phase gesteigerter politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit

Die Bedeutung des Themas nahm insbesondere deshalb bis 2005 weiter zu, weil die CSD ihren ersten, auf zwei Jahre angelegten Arbeitszyklus (CSD 12/13 in den Jahren 2004 und 2005) den Schwerpunktthemen ‚Wasser‘ und ‚sanitäre Grundversorgung‘ (sowie ‚menschliche Siedlungen‘) gewidmet hatte.<sup>325</sup> Dass sich gerade der erste Zweijahreszyklus

---

<sup>323</sup> Vgl. dazu den Konferenzbericht der Deutschen Bundesregierung: *Water – a Key to Sustainable Development* Bonn 2001. Dieser stellt in seinen Handlungsempfehlungen lapidar und treffend fest: „The challenge to turn the concept of sustainable development into reality is immense“ (a.a.O., S. 23).

<sup>324</sup> Dass es sich hierbei um einen langfristigen politischen Wandel- und Suchprozess handelt, sollte mit Verweis auf den im Namen enthaltenen Zeithorizont der *Agenda 21* gelegentlich ins Bewusstsein gerufen werden, auch wenn offensichtliche Notwendigkeiten uns gelegentlich zu schnelleren Erfolgen antreiben; siehe dazu auch den einleitenden Artikel von Jan-Peter Voß und Rene Kemp 2006 zum Sammelband *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Jan-Peter Voß, Dierk Bauknecht, Rene Kemp 2006. Dieser stellt den Prozesscharakter und die Vielschichtigkeit eines Problembereichs wie nachhaltiger Entwicklung in den Vordergrund, denen einfache Lösungsmuster ‚klassischer‘ Umweltpolitik, inklusive Regime im Sinne einer ‚Blaupause‘, nicht beikommen können. Siehe dazu ebenfalls den Sammelband Roeland in’t Veld 2010, dort vor allem Meuleman, , in’t Veld 2010.

<sup>325</sup> Vgl. den Report der CSD 11 des Jahres 2003, in welchem die neue Arbeitsweise der Kommission zur Implementierung der Johannesburgziele festgeschrieben wurde: E/2003/29. Die Themenwahl für die CSD 12/13 schloss sich an das MDG-7 und dessen Unterziele 10 und 11 an. Auch wenn die Verbindungen zu ‚menschlichen Siedlungen‘ (Human Settlements) – mit UN-Habitat als klar umrissene Organisation für dieses Aufgabenfeld –

der CSD mit diesen Themen beschäftigte, war nicht zufällig, stellt doch die CSD den bislang einzigen zwischenstaatlichen Rahmen zur Erörterung globaler Wasserpolitik dar, die sonst bislang kein wirkliches *institutional home* in der UN hat. In der Sache kann das frühe Thematisieren von Wasser im Rahmen der CSD durchaus als förderlich für globale Wasserpolitik angesehen werden, denn damit konnte an die um den Johannesburggipfel entstandene politische Dynamik nahtlos angeknüpft werden, was einen Vorteil darstellte, den nach Johannesburg so deutlich kein anderes Politikfeld nachhaltiger Entwicklung auf seiner Seite hatte. Ergänzend kam hinzu, dass an verschiedene parallel verlaufende Prozesse zum ‚MDG plus 5 Gipfel‘ (2005) angeknüpft werden konnte, der dadurch die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft ebenfalls auf das Thema Wasser lenkte. Der im Jahr 2004 vom UN Generalsekretär veröffentlichte Bericht *In larger freedom* im Kontext der allgemeinen UN-Reform ging folglich ebenfalls auf die Wasserproblematik ein.<sup>326</sup> Schließlich war es ein Vorteil, mit Blick auf den MDG-Zeitrahmen (2015) relativ früh einen zwischenstaatlich vereinbarten Handlungsrahmen auf der CSD 13 verabschiedet zu haben. Auf die Überprüfung der Erfolge könnte somit, prinzipiell, noch rechtzeitig durch Neujustierung der Instrumente und Politiken reagiert und damit das mindestens bis 2015 gesetzte ‚Fenster‘ politischer wie öffentlicher Aufmerksamkeit besser genutzt werden. Als Kehrseite der Medaille wurde frühzeitig gesehen, dass es Probleme bereiten würde, Wasser und sanitäre Grundversorgung auch nach 2005 auf der politischen Agenda zu halten. Und tatsächlich ist der 2005 vereinbarten Überprüfung der Ergebnisse der CSD 13 durch die CSD 16 im Jahre 2008 kaum etwas abzugewinnen.

Zur Behandlung dieser Unterpunkte soll auch im Folgenden weitgehend chronologisch vorgegangen werden. Der Aktualität dieser Phase globaler Wasserpolitik ist es geschuldet, dass die Erörterungen insbesondere der Jahre 2003 bis 2005 detaillierter ausfallen.

Das Jahr 2003 diente als ‚Internationales Jahr des Süßwassers‘ dazu, einer breiteren Öffentlichkeit die Komplexität des Themas Wasser näher zu bringen und durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Veranstaltung weitere Unterstützung zu erlangen.<sup>327</sup> Auf dem Weltwassertag 2003 (22. März, seit 1993 begangen als Folge von Rio) wurde vom World Water Assessment Programme (WWAP), das der UNESCO angegliedert ist, der erste

---

offensichtlich sind, wird im Verlauf dieses Kapitels weiterhin allein auf die Wasser- und Sanitärversorgung eingegangen.

<sup>326</sup> Vgl. UNGA A/59/2005. Schließlich fand sowohl die MDG-Komponente globaler Wasserpolitik als auch IWRM Eingang in das Abschlussdokument des MDG-plus-5-Gipfels, siehe UNGA A/60.L1.

<sup>327</sup> A/RES/55/196. Die Resolution zum Jahr des Süßwassers, Dezember 2000, wurde von 148 Staaten unterstützt.



*Weltwasserentwicklungsbericht* der Vereinten Nationen veröffentlicht (*Water for People, Water for Life*), der seither, wie bereits in der Diskussion um den Weltwasserrat (WWC) angedeutet, alle drei Jahre auf den ebenfalls um den 22. März gelagerten Weltwasserforen erscheint. Derartige regelmäßig erscheinende Sachstandsberichte erwiesen sich in der Vergangenheit immer wieder als Kristallisationspunkte für die Entwicklung von (Umwelt-) Regimen, so dass dieser Bericht auch für eine koordinierte globale Wasserpolitik von erheblicher Bedeutung ist.<sup>328</sup>

Ein weiteres Ergebnis von 2003 war die Verabschiedung einer Resolution der UN-Generalversammlung, die den Zeitraum von 2005 bis 2015 zur Internationalen Dekade ‚Wasser für Leben‘ erklärt und dem Ziel dient, einen allgemeinen Rahmen zur Koordinierung der internationalen Bemühungen für die Erreichung der vereinbarten Ziele bereitzustellen.<sup>329</sup> Auch diese durchaus überraschende Ausrufung einer *zweiten* Wasserdekade symbolisiert die gestiegene Bedeutung des Aufgabengebiets (auch wenn es sich hierbei nicht strikt um eine offizielle UN Dekade handelt). Die Resolution selbst ging in ihrer Entstehung wesentlich auf das Internationale Süßwasserforum von Duschambe vom August 2003 zurück und legt für die internationale Wasserdekade neben der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einen Fokus auf die stärkere Partizipation aller Stakeholder, insbesondere von Frauen (Dublin Prinzipien 2 und 3).<sup>330</sup>

#### **4.3.2 UN-Water – organisatorischer Kern des globalen Wasserregimes?**

Die wichtigste Weichenstellung globaler Wasserpolitik (im Sinne eines Regimebildungsprozesses) im Jahr 2003 fand allerdings noch weitgehend außerhalb der öffentlichen Aufmerksamkeit statt. Im September 2003 wurde mit der Gründung von *UN-Water* ein wichtiger Meilenstein gesetzt, weil die globale Wasserpolitik damit ein ‚organisatorisches Zentrum‘ erhalten hat. Das ist einerseits für die Koordination der vielfältigen Aktivitäten globaler Wasserpolitik (insbesondere der UN) besonders wichtig, stellt andererseits im Alltag der Arbeit der Organisationen der Vereinten Nationen jedoch eine

---

<sup>328</sup> So etwa Benno Pilardeaux 2004, S. 319; siehe zum Bericht WWAP 2003 sowie die Berichte von 2006 und 2009.

<sup>329</sup> A/RES/58/217. Die Resolution, Dezember 2003, wurde von 141 Staaten unterstützt.

<sup>330</sup> Der gegenwärtigen geringeren Aufmerksamkeit für Wasser geschuldet, war keine vergleichbare Aufmerksamkeit für die ‚Duschambe+5 Konferenz‘, Juni 2010, zu verzeichnen. Wasser konnte auch beim ‚MDG+10Gipfel‘ nicht jene prominente Rolle spielen, wie es 2005 bei MDG+5durchaus noch der Fall war. Im *outcome document A/65/L.1 Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals*, werden die Erfolge im Bereich der Trinkwasserversorgung, nicht der Sanitärversorgung, zwar als relative Erfolgsgeschichte der MDGs angeführt. Andererseits bleibt das Dokument mit Blick auf Wasser- und Sanitärfragen schwach. Siehe dort insbesondere Paragraph 77.

komplexe Herausforderung dar. Bei UN-Water handelt es sich um einen so genannten *inter-agency mechanism* – in seiner Funktion mit der Environment Management Group (EMG) von UNEP vergleichbar und gleichbedeutend mit anderen Mechanismen wie UN-Energy oder UN-Oceans –, der zur Erreichung der wasser- und sanitärbezogenen Ziele von Johannesburg und des Millenniumsgipfels geschaffen wurde. Er löste das bis dahin existierende ACC-Water ab, wurde aber gegenüber diesem in seinem Aufgabengebiet präziser umrissen. Auch wenn UN-Water auf die Aufgabe der besseren Koordination bestehender UN-Akteure festgelegt worden war, konnte es sich seither durchaus als quasi selbstständiger Akteur etablieren.<sup>331</sup> UN-Water umfasst alle Aspekte von Süßwasser, inklusive Sanitärversorgung, und dient, wie gesagt, vor allem der Koordination der verschiedenen Aktivitäten seiner gegenwärtig 28 Mitglieder (alles UN-Organisationen, Stand 2010) sowie seiner Partner wie beispielsweise GWP, SIWI oder UNSGAB.<sup>332</sup> Der Vorsitz von UN-Water wechselt circa alle zwei Jahre und wurde bis 2011 von der United Nations University (UNU) gehalten, nachdem der erste Vorsitz durch die WHO, der zweite durch die FAO wahrgenommen worden war. Das Hauptaugenmerk ‚Koordination‘ hat einen Schwerpunkt auf Berichterstattung (Monitoring) und einen zweiten Schwerpunkt auf der Kommunikation der UN-weiten Aktivitäten im Bereich Wasser. Dazu wurde auch der Weltwasserentwicklungsbericht unter die Ägide von UN-Water gestellt, der aber weiterhin vom WWAP organisatorisch betreut bzw. umgesetzt wird. Darüber hinaus tragen Einzelberichte der UN-Water-Organisationen zu einem breit gefächerten Gesamtbild bei. Zu nennen ist hier das ‚Joint Monitoring Programme‘ von WHO und UNICEF, das für die Überwachung der Zielerreichung in Wasser- und Sanitärfragen zuständig ist und ebenfalls von UN-Water (mit) koordiniert wird.<sup>333</sup> Weitere Berichte, die von der Existenz von UN-Water profitieren und umgekehrt diesem zuarbeiten, sind beispielsweise UNDPs Beiträge zum *Human Development Report*, wasserbezogene Teile von Weltbankberichten oder UNEPs *Global Environmental Outlook*.<sup>334</sup> Während UN-Water in seinen ersten operativen Jahren (2005 bis 2007) inhaltlich primär (und wohl vor allem opportunistisch, im Englischen Sinne des Wortes) zum Thema der ‚Wasserknappheit‘ gearbeitet hatte, adressierte es schon bald eine ganze Reihe weiterer wichtiger Themen, wie

---

<sup>331</sup> Der ACC selbst wurde 2001 in den Chief Executive Board (CEB) umgewandelt – dem auch UN-Water entspringt –, was eine erste Reaktion auf die allgemein bemängelten Koordinations- und Kooperationsdefizite innerhalb der Vereinten Nationen darstellte und beispielsweise vom UNSG Bericht zur UN-Reform von 2005 (A/59/2005) aufgegriffen worden war.

<sup>332</sup> UNSGAB ist das UN Secretary-General’s Advisory Board on Water and Sanitation, wurde 2004 gegründet und unterstreicht die Bedeutung, die Wasser- und Sanitärfragen für Kofi Annan hatten.

<sup>333</sup> Siehe dazu das WHO, UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) Mid-term Assessment von 2004 und die neueren Version/Updates von 2006, 2008 und 2010.

<sup>334</sup> Siehe hierzu UN-Water 2006, ein Bericht, der die vielfältigen Initiativen der Berichterstattung im Rahmen von UN-Water aufarbeitet, und siehe insbesondere den UNDP Human Development Report 2006 zum Thema Wasser.

beispielsweise grenzüberschreitende Gewässer, IWRM oder die globale Sanitärkrise.<sup>335</sup> Dazu legt UN-Water seit 2008 ein eigenes Arbeitsprogramm vor, unterstützt von einem eigenen *Multi-Donor Trust Fund*, der durch das United Nations Office for Project Services (UNOPS) administriert wird. Dieses Arbeitsprogramm stellt einen weiteren Meilenstein der Arbeit UN-Waters dar und erweitert einerseits das Arbeitsfeld UN-Waters stetig, andererseits schreibt es dessen Kernaufgaben im Rahmen seines Mandates ‚Koordination‘, ‚Monitoring‘ und ‚Kommunikation‘ fest. Die inhaltliche Arbeit wird weitgehend von so genannten *task forces*, jetzt *thematic priority areas* übernommen, die zu verschiedenen Schwerpunktthemen aktiv sind und von der übergeordneten Koordinierungsfunktion von UN-Water profitieren bzw. profitieren sollten.<sup>336</sup>

Aufgrund seines Status als *inter-agency mechanism* wird langfristig die Effektivität von UN-Water, das ein weiteres Beispiel neuer Governance-Formen im Bereich nachhaltiger Entwicklung darstellt und auch als potentieller Kern eines Regimekomplexes im Sinne von Keohane und Victor beschrieben werden könnte, von der Erfüllung zweier faktisch gegenläufiger Interessen abhängen:<sup>337</sup> Einerseits muss UN-Water den Anforderungen seiner ihn tragenden UN Organisationen (Mitglieder) entsprechen und, bis auf Weiteres, nicht substantiell in deren Funktionsbereiche eingreifen, sondern zusätzlichen Nutzen (*added value*) im Sinne der Koordination und Kohärenz generieren. Andererseits muss UN-Water, soll es auf Dauer nicht nur eine weitere Governance-Ebene bzw. Form hinzufügen, ein eigenständiges Gewicht bilden. Mit anderen Worten, UN-Water sollte mittel- bis langfristig in der Lage sein, das ‚Gravitationszentrum‘ und womöglich auch das *institutional home* globaler Wasserpolitik zu werden. Es sollte seinen oft sehr starken Mitgliedsorganisationen wie beispielsweise der Weltbank, UNDP oder auch UNESCO qua Gravitationszentrum einen Mehrwert bieten, der sich letzten Endes aus seiner die einzelnen Fokusse seiner Mitglieder überschreitenden synergetischen Gesamtschau globaler Wasserpolitik ableitet.<sup>338</sup> Nur wenn es

---

<sup>335</sup> Die *focus areas* von UN-Water, die zum großen Teil durch eine Reihe verschiedener Aktivitäten bearbeitet werden sind gegenwärtig: Integrated water resources management; Drinking-water, sanitation and health; Water scarcity; Pollution; Transboundary waters; Climate change and disaster risk management; Gender and water; Financing and valuation; Capacity building; Africa: a region for priority action. Siehe dazu jetzt auch Baumgartner 2010.

<sup>336</sup> Siehe dazu auch die UN-Water Operational Guidelines von 2008, aktualisiert 2010, UN-Water 2010, die diesem *inter-agency mechanism* eine klare Struktur geben und gleichzeitig klarstellen: „UN-Water is not an organization with legal entity and activities outlined in the Work Programme are primarily implemented through members and partners.“ UN-Water 2010, S. 1.

<sup>337</sup> Siehe vorgreifend zum Thema ‚Regime-Komplexe‘ auch Abbildung 3, Seite 159.

<sup>338</sup> Im Fall von UN-Water spiegelt sich mit Blick auf einen spezifischen Problembereich auch die übergeordnete Kontroverse um die Gründung einer Weltumweltorganisation wider, und es ist nochmals erwähnenswert, dass UNEP mit der Environment Management Group (EMG) ebenfalls einen *inter-agency mechanism* aufweist; vgl. dazu die Beiträge in Rechkemmer 2005 und in Biermann, Bauer 2005. Mit Blick auf UN-Water könnte man sagen, man sollte UN-Water *faktisch* in eine internationale Organisation transformieren, ohne es zwangsläufig

gelingt, dass mit UN-Water auf Dauer das *Ganze tatsächlich mehr als die Summe seiner Teile* ist, kann diese durchaus innovative Governance-Form für die globale Wasserpolitik von Vorteil sein. Anderenfalls kann es zur bloßen ‚Berichtserstattungsmaschinerie‘ oder zur Koordination um ihrer selbst willen verkommen, die dann den ohnehin stattfindenden Aktivitäten ihrer Mitgliedsorganisationen nachträglich und zusätzlich das ‚UN-Water-Label‘ verleiht, das heißt bestenfalls reaktiv und keinesfalls steuernd auftritt, und schlimmstenfalls ein Paradebeispiel eines *epiphenomenon* nach Susan Strange darstellt.<sup>339</sup>

Mit der Gründung bzw. Umwandlung dreier Büros durch und für UN-Water sind Anzeichen gegeben, dass UN-Water das genannte (quasi) Dilemma aktiv adressiert. Darüber hinaus besitzt UN-Water ein Sekretariat, das von UN-DESA beherbergt wird, sowie Unterstützung für den rotierenden Vorsitz in Form eines ‚Chief Technical Advisor‘, der bis September 2010 in Person von Johan Kuylensstierna ‚prominent‘ im Rahmen globaler Wasserpolitik ausfiel.<sup>340</sup> Das Büro des World Water Assessment Programme (WWAP) mit Sitz in Perugia, Italien, erstellt die Weltwasserentwicklungsberichte im Auftrag von UN-Water und ist administrativ der UNESCO angegliedert. Ein im Oktober 2007 eröffnetes Büro in Saragossa, Spanien, konzentriert sich primär auf Aufgaben der Kommunikation und Außendarstellung der Themen ‚Wasser‘ und ‚Sanitärversorgung‘: UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication (UNW-DPAC), ebenfalls unter UN-DESA. Das in Bonn ansässige, ebenfalls 2007 gegründete Büro unterstützt Arbeiten unter UN-Water im Rahmen der internationalen Wasserdekade zum Kapazitätenaufbau im Bereich von Wasser und Sanitärversorgung (UN-Water Decade Programme on Capacity Development, UNW-DPC).

Mit gutem Grund kann man hier bereits eine weitere Fragmentierung eines ohnehin stark fragmentierten Politikfeldes durch die parallele Indienstnahme dreier Organisationszentren, ergänzt durch das allgemeine UN-Water Sekretariat sowie einen Arbeitsstab in Zusammenarbeit mit der jeweils UN-Water vorstehenden Organisation (*Chair* von UN-Water) sowie einer nicht vollkommen geklärten Beziehung zu UNSGAB als Geburtsfehler von UN-Water bezeichnen. Die organisatorisch-strukturelle Weiterentwicklung bzw. Binnendifferenzierung von UN-Water scheint jedoch noch nicht zum Abschluss gekommen

---

auch *juristisch* in eine internationale Organisation umzuwandeln. Diese paradoxe Aussage besagt nicht primär, dass man die Vorzüge einer internationalen Organisation versuchen sollte einzustreichen, ohne dafür die formalen Bedingungen für die Erreichung des entsprechenden Status in einem langwierigen und ergebnisoffenen Prozess zu erfüllen. Stattdessen besagt sie vor allem, dass die Gründung einer 29. UN-Einrichtung, dann spezifisch zu ‚Wasser und Sanitärfragen‘, in einem stark querschnittsartigen Aufgabengebiet wie Wasser im Jahr 2010 *per se* nicht mehr die beste Governance-Form darzustellen scheint.

<sup>339</sup> Siehe Strange 1983.

<sup>340</sup> Beispielsweise in dieser Arbeit zitiert als Najlis, *Kuylensstierna* 1997, mit frühen Erfahrungen im Rahmen der CSD und später als Projektmanager der Weltwasserwochen unter SIWI.

zu sein. Sowohl unter dem Vorsitz von WHO als auch FAO – und gegenwärtig UNU –, konnte allerdings demonstriert werden, wie dieser Mechanismus zumindest in Ansätzen als ‚kollektiver Akteur‘ Wasser in Bereiche wie Gesundheit, Ernährungssicherheit, Umwelt, Bildung, Anpassung an den Klimawandel usw. einfließen lassen oder auch zum *mainstreaming* der Wasseragenda beitragen kann.<sup>341</sup> Sollte das Jahr 2015 mit der dann fälligen Bestandsaufnahme bezüglich der MDGs aber auch IWRM in der Tat eine Zäsur globaler Wasserpolitik bringen – beispielsweise falls die Ziele klar verfehlt werden –, dann könnte sich ein Fenster für weitere strukturelle Veränderungen eröffnen, die über die aktuellen ‚Mikro-Anpassungen‘ im Zusammenhang mit UN-Water hinausgehen müssten. Welche Auswirkungen das noch kurz aufzugreifende Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung nach seiner Verabschiedung durch die UN Generalversammlung 2010 diesbezüglich hat, muss sich noch zeigen. Um diese möglichen Chancen aber nicht ungenutzt verstreichen zu lassen, müssten ernsthafte Bemühungen hierzu bereits ab 2012 beginnen, beispielsweise im Zusammenhang mit CSD 20 oder der UN Conference on Sustainable Development 2012 (Rio+20).

#### **4.3.3 Der CSD 12/13 Zyklus – detaillierte Vorgaben, begrenzter Nachdruck**

Nach der Gründung von UN-Wasser im Jahr 2003 sollte in den folgenden beiden Jahren der Zweijahreszyklus der CSD (CSD 12/13) seine Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Diese beiden Sitzungen ließen nach der ‚Neuerfindung‘ der CSD im Jahr 2003, in deren Kern der Zweijahresrhythmus in eine Analyse (CSD 12) und eine politische (Verhandlungs-) Sitzung (CSD 13) eingeteilt wurde, und nach dem Momentum für Wasser nach Johannesburg durchaus Hoffnungen auf ein substantielles Ergebnis zu, das auch einer weiteren Verregelung globaler Wasserpolitik dienen könnte. Auch wenn die Beschlüsse der CSD *unverbindlich* sind, weisen sie doch die ‚Autorität‘ *verhandelter zwischenstaatlicher Konsentexte* auf und dienen damit der weiteren Normierung wie Institutionalisierung globaler Wasserpolitik. Des Weiteren bietet die CSD eine ‚Lernplattform‘ für Fragen nachhaltiger Entwicklung, die einerseits in ihrem Kern staatlicher Natur ist und andererseits mit dem Konzept der ‚Major Groups‘ alle relevanten Akteursgruppen in die Prozesse (außerhalb der eigentlichen Textverhandlungen) einbindet. Die damit einhergehenden Funktionen werden beispielsweise

---

<sup>341</sup> Siehe dazu auch die Arbeiten von Frank Biermann und Bernd Siebenhüner 2009 zum Einfluss internationaler Umweltbehörden, die Forschungsfolgefragen aufspannen, auch weil UN-Water nicht so recht in die dort getroffenen Unterscheidung in internationale Organisationen einerseits und internationale Behörden andererseits zu passen scheint.

von ‚schwachen‘ Kognitivisten im oben diskutierten Sinne analysiert und oft positiv bewertet.<sup>342</sup> Stine Madland Kaasa hat dazu eine empirische Analyse der sonst von der Forschung vernachlässigten CSD vorgelegt. Diese Analyse würde weiter gestärkt, wenn sie analog zum hier verfolgten integrativen Ansatz argumentieren würde, beispielsweise um schlüssig die primär generativen Funktionen der CSD zu erfassen und ihr Ergebnis argumentativ zu untermauern, dass die CSD mit Blick auf die Überwachung nicht verbindlicher, aber von Staaten eben doch eingegangener Verpflichtungen durchaus Ergebnisse bzw. Wirkung vorzuweisen hat. Dies gilt beispielsweise für die von der CSD ermöglichten Dialoge zu verschiedenen Themen nachhaltiger Entwicklung, die, wie im Falle ‚Wasser‘, seit Rio immer wieder auf der Agenda dieser Kommission stehen. So aber fehlt, beispielsweise, der Schlussfolgerung von Madland Kaasa – „the commission should therefore focus on its strength as a soft forum“ – eine theoretische Fundierung und sie reproduziert vor allem die gegenwärtig bestehende Funktion der CSD, wie sie primär durch Experteninterviews rekonstruiert worden ist.<sup>343</sup>

Bei der 12. Sitzung der CSD im April 2004 wurde Bilanz in den Bereichen Wasser und sanitäre Grundversorgung (sowie menschliche Siedlungen) gezogen und Hindernisse sowie künftige Handlungsprioritäten in den Bereichen Governance, Capacity-Building und Financing bestimmt. Diese *review session* diente zur Vorbereitung der *policy session* (CSD 13). Von vielen Teilnehmenden wurde diese Sitzung der Kommission, die nicht unter dem Druck stand, eine gemeinsame Position bzw. Empfehlungen auszuhandeln, als erfolgreich bewertet.<sup>344</sup> Beispielsweise konnte (abermals) die grundlegende Bedeutung von Wasser und sanitärer Grundversorgung für die Erreichung aller Entwicklungsziele unterstrichen werden, was den noch in Johannesburg 2002 mühsam erstrittenen erweiterten und sektorübergreifenden Blickwinkel auf Wasser im intergouvernementalen Prozess festschrieb.<sup>345</sup> Ein Großteil des Erfolges von CSD 12 ging auf die erfolgreiche Leitung von Børge Brende, den damaligen Umweltminister Norwegens, zurück. Unter anderem hatte

---

<sup>342</sup> So auch Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen 2010, deren Arbeit im Kontext der Effektivität von *soft-law* im Bereich von Multi-Level Governance angesiedelt ist. CSD Major Groups sind: „Business and Industry; Children and Youth; Farmers; Indigenous People; Local Authorities; NGOs; Scientific and Technical Community; Women; Workers and Trade Unions“

<sup>343</sup> Madland Kaasa 2007, hier S. 125.

<sup>344</sup> Dieses Phänomen der entspannten und durchaus innovativen *review session* einerseits, einer ‚hitzen‘ *policy session* andererseits wird auch klar, und noch deutlich stärker, für das Themenfeld ‚Energie‘ der CSD 14/15 von Karlsson-Vinkhuyzen 2010, S. 188, beschrieben oder jetzt von Nils Simon 2010 mit Blick auf die Rolle von Konsultationsprozessen im Rahmen der Reformdebatte von International Environmental Governance (IEG) analysiert.

<sup>345</sup> Vgl. den Report der CSD 12: E/2004/29. Der neu gewonnene Stellenwert globaler Wasserpolitik zu dieser Zeit konnte auch daran abgelesen werden, dass mit Kofi Annan erstmals ein UN-Generalsekretär zu den Teilnehmenden dieser (im Sinne der UN Hierarchie ‚niedrigen‘) UN Kommission sprach (sowohl CSD 12 als auch 13).

Norwegen in diesen Jahren immer wieder auf die großen Potenziale von Investitionen im Wassersektor hingewiesen und Wasserpolitik ein Stück weit als sogenanntes ‚Positivsummenspiel‘ in den Köpfen zu etablieren versucht. Studien haben diesbezüglich einen ‚return on investment‘ von bis zu 34 US\$ pro eingesetztem Dollar belegt. Die damit verbundene Hoffnung, genügend Motivation bzw. Anreize für stärkere, *zusätzliche* Investitionen im Wasser- und Sanitärsektor zu erzeugen, blieb allerdings eine Hoffnung.<sup>346</sup> Ob dieser ökonomischen Argumentationsstrategie Erfolg beschieden ist, das heißt, ob sie Auswirkungen auf tatsächliche Präferenzen und Handlungsprioritäten von Regierungen und nationalen wie internationalen Akteuren hat und ein zusätzliches Momentum für die Verregelung auf der Ebene globaler Wasserpolitik erzeugen kann, muss hinterfragt und kann durch den Verweis auf die faktisch nicht steigenden Investitionen in gewisser Weise (bis auf Weiteres) widerlegt werden. Dennoch scheint es eine der vorherrschenden und womöglich auch berechtigten Strategien zu sein, Wasser *auch* mittelbar über andere, oftmals als höherwertig angesehene Ziele auf der Agenda festzuschreiben, sei es, dass Investitionen in Wasserprojekte die Entwicklung eines Landes fördern oder aber positive Auswirkungen auf Gesundheit und weitere Sektoren haben. Eine solche Argumentation im Bereich Wasser ist letztlich auch ein Indiz dafür, dass spätestens mit der CSD 12 der seit der CSD 6 andauernde Prozess der Öffnung des vormals thematisch oft ‚geschlossenen Wasserzirkels‘ seinem Ziel näher gekommen ist, die weitreichenden Wirkungszusammenhänge und die grundlegende Bedeutung von Wasser (und sanitärer Grundversorgung) für andere Aufgabenfelder hinreichend klar verdeutlicht zu haben. Es muss sich noch von Fall zu Fall zeigen, ob Wasser als sektorspezifisches Aufgabengebiet verstanden oder als sektorübergreifendes bzw. -verbindendes Element begriffen wird, das auch seine *konstitutive Rolle* beispielsweise bei Anpassungs-, sprich Wandelprozessen allgemein klarer herausarbeiten kann. Fakt ist, dass globale Wasserpolitik einen Weg der Institutionalisierung beschritten hat, der es kaum noch als ein herkömmliches ‚issue-specific regime‘ etablieren wird.

Zwischen den beiden CSD-Sitzungen fand vom 29. November bis 3. Dezember 2004 das erste ‚Global WASH Forum‘ in Dakar, Senegal, statt. Hauptergebnis des Forums war neben dem *Dakar Statement* die so genannte *Roadmap from Dakar*, die die Erreichung der beiden MDG-10 Ziele thematisiert und insbesondere für die großen Herausforderungen im Bereich sanitärer Grundversorgung Orientierungen lieferte.<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> Vgl. dazu die von der norwegischen und schwedischen Regierung in Auftrag gegebenen Papiere: SIWI, WHO 2005a und dies. 2005b.

<sup>347</sup> Siehe WSSCC 2005a.

Ebenfalls Ende 2004 wurde der bereits zitierte Abschlussbericht des *Millennium Projekts* (Sachs-Report) vorgelegt, der in die Vorbereitungszeit zur CSD 13 fiel. Dieser Bericht sowie das Projekt selbst wurden von Kofi Annan angestoßen und entwickelten über drei Jahre hinweg Strategien für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele. Neben dem Gesamtbericht haben sich zehn *task forces* mit den einzelnen Unterzielen befasst, wobei in diesem Zusammenhang die *Task Force 7* zu Wasser und Sanitärversorgung von Interesse ist.<sup>348</sup> Die zentrale Aussage dieses hochrangig besetzten Panels war, dass das Ziel der Halbierung der Anzahl der Menschen ohne Zugang zu Wasser- und Sanitärversorgung möglich sei, *sofern* die Gebergemeinschaft wie die Empfängerstaaten verstärkt aktiv würden, mit Priorität für die armen Bevölkerungsgruppen, eine stärkere Einbeziehung bzw. Partizipation der Betroffenen erreicht würde (insbesondere bei Aufbau und Nutzung der Sanitärversorgung) sowie Planungs- und Investitionsentscheidungen ein nachhaltiges Wasserressourcenmanagement ermöglichen (IWRM). Dazu empfahl die *task force* auf der Grundlage von fünf allgemeinen Prinzipien Aktivitäten in zehn kritischen Handlungsbereichen und darauf aufbauend einen Operationalisierungsplan. Der Mehrwert dieses Berichts im Rahmen globaler Wasserpolitik ist vor allem darin zu sehen, dass in diesem Plan Handlungsprioritäten für alle Akteure (Regierungen, UN-Organisationen, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, NGOs etc.) angedacht werden und zugleich klar unterstrichen wird, dass allein eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen auch die sozialen Missstände der mangelnden Zugangsmöglichkeiten auf Dauer beheben kann.

Mit Blick auf die CSD 13 und mit Bezug zur deutschen Vizepräsidentschaft im Rahmen dieser 13. Sitzung lud die Bundesregierung zu einem *informellen Vorbereitungstreffen* internationaler Entscheidungsträger für Dezember 2004 nach Deutschland ein, woran der Autor dieser Arbeit (sowie auch an der CSD 13) teilnahm. Ziel war es, die Überlegungen der CSD 12 weiterzuführen und kritische Punkte der anstehenden Entscheidungsfindung auszutarieren. Dazu griff man auf die im Rahmen des Petersberg-Prozesses wie der Bonner Süßwasserkonferenz erworbene Stellung als *broker* sowie *convenor* im Rahmen globaler Wasserpolitik zurück und festigte diese Stellung weiter. Wenn man die Funktion Schwedens insbesondere mit SIWI im Rahmen globaler Wasserpolitik am besten im Bereich Agenda-Setting verorten kann, kann man die gegenwärtige deutsche Rolle wohl am besten als die eines Vermittlers beschreiben, der eine Arena zur Verfügung stellt und moderierend tätig ist.

---

<sup>348</sup> Siehe als deren Abschlussbericht SIWI, United Nations Millennium Project 2005.



Folgende fünf prioritäre Handlungsfelder wurden auf dem Treffen ausgemacht, die auch eine Kontinuität mit den fünf Schlüsselthemen der Bonner Süßwasserkonferenz aufweisen:

- a) Der Sanitärfrage muss oberste Priorität eingeräumt werden.
- b) Weiterhin sind dezentral organisierte Wasserversorgungsstrukturen zu unterstützen.
- c) Betroffene Staaten sind als Hauptquelle der notwendigen Finanzierung zu betrachten, bei gleichzeitig verstärktem Engagement der internationalen Gemeinschaft.
- d) Für ein nachhaltiges Wasserressourcenmanagement sind kohärente Strategien und Umsetzungsinstrumente fortzuentwickeln, wobei auf dem IWRM-Ansatz und der Zielvorgabe von Johannesburg diesbezüglich aufzubauen ist. Noch einmal über die Schlussfolgerungen der *Task Force 7* des Millennium Projekts hinaus geht die Forderung:
- e) die zentrale Bedeutung intakter Ökosysteme für die Bereitstellung von hinreichend viel und qualitativ wertvollem Wasser anzuerkennen.<sup>349</sup>

Für Fragen einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung soll kurz die *internationale Konferenz zu IWRM* genannt sein, die ebenfalls im Dezember 2004 in Tokio, stattfand, womit auch der dicht gedrängte internationale Konferenzkalender dieser Monate belegt werden soll. Auf dieser Konferenz sah man sich gezwungen, IWRM abermals präziser zu formulieren und in der Anwendung flexibler auszulegen. Neben der erneuten Unterstreichung der Johannesburg-Zielvorgabe, IWRM-Pläne bis 2005 vorzulegen, wurde von den einzelnen Staaten eine Fokussierung auf ihre jeweiligen Handlungsprioritäten und *erste Schritte* zu deren Umsetzung gefordert.<sup>350</sup> Die eigens für IWRM auf der CSD 12 gegründete ‚Alliance 2005‘, der alle wichtigen Akteure zum Thema angehörten (UNDP, UNEP, Weltbank, WHO, GWP, WSSCC etc.), hat jedoch faktisch nichts bewirkt bzw. scheint im Rahmen der UN-Water *focus area* zu IWRM aufgegangen zu sein. Spätestens diese bescheiden ausgefallene Bestandsaufnahme hinsichtlich des Johannesburg-Ziels zu IWRM brach klar mit der Annahme, dass alle Länder bis Ende 2005 ausformulierte IWRM-Pläne aufweisen könnten. Ein so grundlegender Wandel im nationalen Wassermanagement ist nicht in einem Zeitraum von nur 3 Jahren umsetzbar. Die EU, die mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) einen mit IWRM vergleichbaren Prozess angestoßen hat und derzeit implementiert, geht hierfür selbst von einem (straffen) Zeitrahmen von 15 Jahren aus.<sup>351</sup> Eine Folge war, dass sich in den drei Jahren seit der

---

<sup>349</sup> Vgl. dazu Dagmara Berbalk 2005.

<sup>350</sup> Vgl. Japan Water Forum 2004.

<sup>351</sup> Vgl. auch Thomas Dworak, Nicole Kranz 2005; Jens Newig, Claudia Pahl-Wostl, Katja Sigel 2005.

Festschreibung von IWRM in Johannesburg als Zielformulierung die Konnotation weg von IWRM als *Plan* hin zu IWRM als *Prozess* für ein nachhaltiges Wassermanagement verschoben hat.

Auf die *CSD 13*, April 2005, blickten die beteiligten Akteure schließlich mit Spannung, weil die 13. Sitzung als *policy session* die erste ihrer Art im Rahmen der CSD war und weil die Fülle der im Vorfeld abgehaltenen und hier beschriebenen Treffen und Konferenzen eine hohe Erwartungshaltung erzeugt hatte. Zudem handelte es sich hierbei um das Haupttreffen globaler Wasserpolitik seit Johannesburg 2002 und um die erste spezifische Wasserverhandlung seit der CSD 6 aus dem Jahr 1998, der insgesamt 3 Wochen zur Verfügung standen, inklusive intergouvernementalem Vorbereitungstreffen. Ziel war es, möglichst präzise Antworten auf die Frage ‚*Wer macht was bis wann und wie?*‘ zu finden. Dabei sollten im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen der CSD 13 insbesondere die Normen und Regeln (des globalen Wasserregimes) als Konkretisierung der übergeordneten Prinzipien ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ erfasst werden, auch wenn diese im Rahmen der Empfehlungen der CSD unverbindlich bleiben. Auch die prozedurale und programmatische Dimensionen standen zur Debatte. Der Zeitrahmen der Empfehlungen der CSD 13 reicht faktisch bis 2015, was sowohl den Millenniumsentwicklungszielen und der Dekade ‚Wasser für Leben‘ entspricht als auch das Ende des auf der CSD 11 verabschiedeten aktuellen Arbeitsprogramms der CSD markiert. Die Berichte des UN Generalsekretärs zu den Themen der CSD 13, die vor allem eine gute Analyse des Ist-Zustandes darstellten, waren wesentliche Grundlage für die Sitzung und letztlich deren Abschlussbericht.<sup>352</sup>

Allgemein warf der ‚MDG plus 5 Gipfel‘ seinen langen Schatten auch auf die CSD 13, und so stand die CSD neben den thematischen Schwerpunkten unter den Eindrücken der allgemeinen UN Reformdebatte und des ersten MDG-*reviews*. Womöglich im Vorgriff auf diesen Gipfel trat die Gruppe der G77/China, aber auch die EU auf weiten Strecken wenig kompromissbereit auf, während im Kontrast dazu die USA erneut großes Gewicht auf die

---

<sup>352</sup> Vgl. die Berichte des Generalsekretärs zur Wasserversorgung (E/CN.17/2005/2) und sanitärer Grundversorgung (E/CN.17/2005/3). Die *Chair's Summary* des Vorbereitungstreffens (IPM) sorgte insbesondere durch ihre so genannte User-Friendly Matrix für Aufsehen, weil diese konkrete Handlungsoptionen und –maßnahmen mit vorhandenen Beispielen und Akteuren verknüpfte, als nicht verhandelter Text jedoch ‚doppelt‘ unverbindlich bleibt; dazu: <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/matrix.pdf> (30/09/2010). Diese stark dem Partnerschaftsgedanken verpflichtete und insbesondere von den USA unterstützte Initiative zur besseren Erfassung, Kommunikation und Vernetzung konkreter Projekte wurde auf dem 4. Weltwasserforum 2006 in leicht erweiterter Form als CSD WAND erneut hervor gehoben, konnte aber darüber hinaus keine Wirkung zeigen und ist mittlerweile faktisch verschwunden.

Bedeutung von Partnerschaften zur Lösung zentraler Problemfelder legen.<sup>353</sup> Auch der Verhandlungsvorsitzende John Ashe, Antigua-Barbuda, mittlerweile eine etablierte Größe im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen, konnte nicht die Erwartungen erfüllen, die durch die gelungene Arbeit seines Vorgängers, Børge Brende, hoch gesteckt waren.<sup>354</sup> Letztlich blieb bis zum Schluss fraglich, ob eine klare Aussage der CSD zur komplementären Verfolgung von Umwelt- und Entwicklungszielen, sprich der Verbindung der Millenniumsentwicklungsziele mit den Beschlüssen von Johannesburg hinsichtlich IWRM, verabschiedet und damit auch an den ‚MDG-plus-5-Gipfel‘ übermittelt werden konnte, was schließlich als Kompromiss gelang.

Die Empfehlungen der CSD 13 in den Bereichen Wasser und sanitäre Grundversorgung sind nicht zuletzt vor dem geschilderten Hintergrund des Jahres 2005 durchaus positiv zu bewerten, auch weil es gelang, eine Vielzahl der vorher durchgeführten Arbeiten (CSD 12, *Task Force 7* des Millennium-Projects, Weltwasserkonferenzen und -treffen) einfließen zu lassen.<sup>355</sup> Im Bereich sanitärer Grundversorgung sind gegenüber Johannesburg in den Empfehlungen kleinere Fortschritte zu verzeichnen. So sollten Staaten ein *institutional home*, das heißt klare Zuständigkeiten auch für Sanitärfragen schaffen und diesem Aufgabenbereich damit Priorität einräumen. Ebenfalls positiv ist die gezogene Verbindung von sanitärer Grundversorgung mit Aussagen zur Hygieneerziehung zu bewerten, was die Arbeit um WASH aufgreift. Grundlegend neue Vorgaben oder Zeitrahmen sind hingegen nicht verabschiedet worden – das enttäuschte –, so dass sich die Empfehlungen auf Wege und Prioritäten für die Umsetzung bereits verabschiedeter Ziele konzentrierten. Allgemein positiv kann gewertet werden, dass es in den Sachthemen ein hohes Maß an Übereinstimmung gab und die noch vor Johannesburg umstrittenen sachlichen Verbindungen zu Querschnittsthemen wie Dezentralisierung, Partizipation, Gender, Gesundheit sowie die Bedeutung von Wasser für nachhaltige Entwicklung überhaupt nach der Vorarbeit der CSD 12 im finalen Text durchgehend verankert werden konnten. Insbesondere die lange geforderte Dezentralisierung der Versorgungsstrukturen ist zumindest in der Zielformulierung ‚angekommen‘, und es wird konsequenterweise von der CSD auch empfohlen, Kommunen und andere (lokale) Akteure

---

<sup>353</sup> Auch der Zyklus von CSD 14/15 schien im Rahmen von CSD 13 bereits Wirkung zu zeigen, weil dessen Cluster ‚Klima/Energie‘ die größere Sprengkraft aufwies und die ‚New Yorker Verhandler‘ scheinbar keine Präzedenzfälle schaffen wollten, die ihnen beim vermeintlich wichtigeren Themenkomplex von CSD 14/15 hätten ungelegen kommen können; so zumindest ein wiederkehrender Vorwurf der Water-Community während der CSD 13, was zumindest indirekt (da ohne klaren Bezug auf Wasser) von Karlsson-Vinkhuyzen 2010 in ihrer Analyse der CSD 14/15 auch bestätigt wird.

<sup>354</sup> Siehe dazu auch Jürgen Maier 2005, S. 27, der deutlichere Worte hinsichtlich John Ashes Verhandlungsführung findet, dem in der weiteren sachlichen Bewertung der CSD 13 aber nicht in allen Punkten zugestimmt werden kann; vgl. dazu auch die Analyse des Earth Negotiations Bulletin zur CSD 13 unter: [www.iisd.ca/csd/csd13/](http://www.iisd.ca/csd/csd13/) (20/07/2010).

<sup>355</sup> E/CN.17/2005/12.

stärker einzubeziehen und diese auch materiell in die Lage zu versetzen, die neuen Verantwortungsbereiche tatsächlich ausfüllen zu können. Die so wichtige Ergänzung der reinen Zugangsziele (MDG-10) um ein integriertes Wasserressourcenmanagement wurde ebenfalls ein weiteres Mal festgeschrieben, was im Wortlaut eine Hervorhebung der Bedeutung von Ökosystemen einschloss, worum lange gestritten wurde. Eine Referenz zu grenzüberschreitendem Gewässermanagement konnte in die Entscheidung aufgenommen werden, wengleich sich die Sprachregelung im Rahmen des bislang Üblichen bewegt – und die wahren Konfliktlinien umschiff. Des Weiteren wird die Wassernutzung durch die Landwirtschaft detailliert ausgeführt. Schließlich kann die Aufnahme von Empfehlungen zur Abwasserbehandlung und –wiederverwendung unterstrichen werden, die auch eine Brücke zum integrierten Wasserressourcenmanagement schlagen und dank IWRM oft erst im Rahmen internationaler Verhandlungen möglich bzw. unterstützt werden.

Als hauptverantwortlich für die Erreichung der vereinbarten internationalen Ziele werden die Staaten (Regierungen und andere Akteure) ausgemacht. Die Finanzierung müsse primär aus den betroffenen Ländern stammen. Des Weiteren wurde festgehalten, dass Gelder der Entwicklungszusammenarbeit noch stärker auf arme Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren seien und die Geber gleichzeitig ihre Aktionen untereinander besser koordinieren müssten. Diese Neubewertung – weg von den ‚hehren Worten‘ der CSD 6 nach mehr internationaler Unterstützung hin zur primären Selbstverantwortung der Staaten – drückt sich etwa in den Worten der nicht verhandelten *Chair's Summary* der CSD 12 (Punkt 207) wie folgt aus:

*Each country is responsible for its own progress towards implementing Agenda 21, the Millennium Development Goals and the Johannesburg Plan of Implementation targets and commitments, taking into account that there are common but differentiated responsibilities. Ministers acknowledged that developing countries, as well as countries with economies in transition, continue to need support from donor countries, United Nations agencies and international financial institutions and other organizations, particularly in the areas of planning, finance, technology transfer, and capacity-building.*<sup>356</sup>

Umstritten auf der CSD 13 war in diesem Zusammenhang erwartungsgemäß das Thema ‚kostendeckender Preise‘ (*cost recovery*). Dass die Erhebung von Wasserpreisen, z.B. für den Betrieb der Versorgungsstrukturen oder für die Abwasseraufbereitung, armen Bevölkerungsgruppen nicht den Zugang verwehren darf und dafür gegebenenfalls Quersubventionen und/oder kostenfreie Grundmengen abzugeben sind, wurde auf der CSD 13 ebenso festgeschrieben wie die Forderung, Gelder der Entwicklungshilfe aufzustocken. Die durchaus

---

<sup>356</sup> E/CN.17/2004/21, Punkt 207.

sachlich geprägte Behandlung dieses sensiblen Themas während der Verhandlungen mündete in folgende (Kompromiss-) Formel:

*Sustain and accelerate progress towards the water access goal, supported by increased resources from all sources, including ODA.*<sup>357</sup>

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Reizwort ‚Privatisierung‘ auf der CSD 13 kein Thema war, gleichzeitig wurde im Jahr 2005 jedoch auch das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung bzw. ein ‚rights based approach‘ in den offiziellen Verhandlungen nicht weiter verfolgt. Dass die Privatisierungsdebatte auch seitens der *major groups* fehlte, scheint nicht zuletzt auf die Tatsache zurückführbar gewesen zu sein, dass sowohl die überzogenen Hoffnungen wie Kritiken hierzu bereits 2005 immer weniger mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinstimmten.

Die CSD 13 konnte dennoch keinen starken Impuls für die globale Wasserpolitik geben und war daher *auch eine verpasste Chance*. Trotz weitgehend detaillierter Empfehlungen werden beispielsweise neben nationalen Regierungen im Allgemeinen keine Akteure klar benannt, womit dem Dokument letztlich nicht nur ein Charakter der rechtlichen, sondern auch sachlichen Unverbindlichkeit anhaftet. Es ist kaum gelungen, über allgemeine Normierungen hinaus zu gelangen und Regeln aufzustellen, die der Umsetzung der weitgehend unbestrittenen Prinzipien dienen.<sup>358</sup> Es können Beispiele dazu angeführt werden, wie eine wünschenswerte Lösung in besonders relevanten Fragen hätte aussehen können. Ein klares Mandat für UNEP zur Ausarbeitung des ökosystemaren Ansatzes im Rahmen von IWRM wäre die sachliche Konsequenz aus den weiter bestehenden Unklarheiten diesbezüglich gewesen. Ebenso hätte das 2005-Ziel bezüglich IWRM klarere Aussagen als „*may not be met by all countries*“ bedurft; UN-Water und auch die GWP wären hierzu als Akteure zu benennen gewesen.<sup>359</sup> Die *Dakar Roadmap* zum Schwerpunkt ‚sanitäre Grundversorgung‘ wäre eine hervorragende Ausgangsbasis für konkrete Folgeschritte gewesen, denn ohne einen konkreten Zeit- und Arbeitsplan ist heute wie im Jahr 2005 höchst fraglich, wie das Teilziel der sanitären Grundversorgung erreicht – oder auch nur ansatzweise erreicht – werden soll. Schließlich wäre eine Empfehlung zur weiteren Stärkung des völkerrechtlichen Vertragswerks globaler Wasserpolitik wünschenswert gewesen, beispielsweise mit Blick auf die 1997er

---

<sup>357</sup> E/CN.17/2005/12, Punkt 3 a.

<sup>358</sup> Erwähnt werden AMCOW und, wegen der geleisteten Arbeit nicht ganz zufällig, die WASH-Kampagne. Das geschieht jedoch höchstens im Sinne von *best practice* Fällen und verknüpft die Akteursfrage nicht in systematischer Weise mit Sachfragen bzw. damit, wer wie die Vorgaben umsetzen solle.

<sup>359</sup> E/CN.17/2005/12, Punkt 3 d.

*Watercourse Convention*. Dies wurde 2005 von der Schweiz eingebracht und mittlerweile von UNSGAB wieder aufgegriffen, im Rahmen der CSD 13 aber nicht adressiert. Wie der Fall des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung aber zeigt, ist diesbezüglich jederzeit eine Weiterentwicklung möglich.

Die für die vorliegende Arbeit vielleicht wichtigste von der CSD 13 zu klärende Frage war jedoch: Wie weiter in der internationalen Wasserpolitik nach der CSD 13, wie weiter nach 2005? Mindestens für die Zeit bis 2015 musste ein Prozess etabliert werden, der alle zentralen Akteure einbinden und in regelmäßigen Treffen über (Miss-) Erfolge berichten und Handlungsoptionen aufzeigen kann. Die Schweiz hatte dazu abermals auf der CSD 12 einen ersten Vorstoß unternommen und den Blick sogar auf die mögliche Verabschiedung einer internationalen Wasserkonvention gelenkt.<sup>360</sup> Kanada brachte im unmittelbaren Vorfeld der CSD 13 neue detaillierte Vorschläge ein, die weitgehend den Intentionen der EU entgegen kamen. Man äußerte die Sorge – die Richard Ballhorn vom kanadischen Außenministerium noch einmal auf der Berliner internationalen Konferenz ‚Towards a Stronger System of International Environmental Governance‘, 26. Mai 2005, kurz aufgriff –, dass UN-DESA in seiner Ausstattung überlastet sein würde, wenn es neben der Funktion als Sekretariat der CSD, von UN-Water, der Aufgabe der Organisation des Weltwassertages und der Betreuung des hochrangigen Beratungsgremiums des Generalsekretärs zum Thema Wasser (UNSGAB) auch das Sekretariat für ein koordiniertes Follow-up der Beschlüsse der CSD 13 stellen müsste. Ebenso sei UN-Water in seiner Form von 2005 allein nicht geeignet, ein effektives Follow-up zu koordinieren, weil es sich hierbei um keinen zwischenstaatlichen Ausschuss sondern nur um einen *inter-agency mechanism* handele.

Das gezielte Einbringen dieses Themas in die ‚heiße Phase‘ der Vorbereitung zur CSD 13 hatte durchaus Wirkung gezeigt, denn immerhin war es gelungen, in den Verhandlungen UN-Water in seiner Funktion als Kooperations- und Koordinierungsmechanismus zu bestätigen – freilich *within its mandate* –, was angesichts der im Abschlussdokument vorherrschenden Zurückhaltung bezüglich der Benennung einzelner Akteure ein Erfolg ist. Und mittlerweile ist UN-Water, wie oben beschrieben, auf gutem Weg bzw. hat sich seit seinen Anfangsjahren von 2003 bis 2006 beachtlich entwickeln können, sodass die eben wiedergegebenen Sorgen von Richard Ballhorn zumindest bezüglich der Kompetenzen von UN-Water mittlerweile teils entkräftet sind.<sup>361</sup> Ebenso wurde ein, wenn auch sehr schwacher,

---

<sup>360</sup> Dazu legte die Schweiz auf der CSD 13 ein Papier vor, das in ihrem Auftrag von The Foundation for the International Environmental Law and Development (FIELD) erarbeitet worden war; siehe FIELD 2005.

<sup>361</sup> Die Bestätigung UN-Waters durch die CSD 13 ist wohl nur mittelbar für dessen beachtliche Entwicklung heranzuziehen, weil die CSD gemeinhin als zu schwach eingeschätzt wird. Gewiss war dieser Verweis auf UN-

Folgeprozess auf zwischenstaatlicher Ebene der CSD vereinbart, wonach im Rahmen der *review sessions* der CSD 16 und 20, also 2008 und 2012, ein jeweils ein- bis zweitägiges Treffen zur Überprüfung der Implementierung und/oder Neujustierung der Maßnahmen stattfinden soll. Diese Festschreibung im Sinne einer Minimallösung war dennoch wichtig und sie setzte, ergänzt durch die parallel veranstalteten Weltwasserforen und etablierte Monitoringprozesse wie beispielsweise das JMP oder auch allgemein die Weltwasserentwicklungsberichte, klare Wegmarken bis 2015 fest.

Wie bereits erwähnt, wurde das Abschlussdokument der CSD 13 dem MDG-plus-5-Gipfel übermittelt, und in dessen Abschlussdokument sind sowohl die internationale Wasserdekade *Water for Life* als auch die Erstellung von IWRM und Wassereffizienzplänen für die Erreichung des MDG-10 erwähnt bzw. festgeschrieben (Punkte 56 a und h). Das ist für die globale Wasserpolitik ein weiterer Referenzpunkt – nicht mehr, nicht weniger.<sup>362</sup>

## 4.4 Jüngste Entwicklungen

Das Jahr 2005 stellte den bisherigen Höhepunkt globaler Wasserpolitik dar, und es gelang seither nicht wieder, das Thema ebenbürtig auf der internationalen Agenda zu platzieren. Daher soll abschließend nur kurz auf neueste Entwicklungen globaler Wasserpolitik eingegangen werden, insofern dies nicht bereits in diesem Kapitel geschehen ist wie beispielsweise mit Blick auf die Weltwasserforen (4. Forum 2006, 5. Forum 2009) oder UN-Water. Im Folgenden sollen vier Themenbereiche kurz erfasst werden, die seit 2005 auf der globalen Agenda standen: erstens die Berichterstattung im Rahmen der CSD 16, zweitens die Herausforderung sanitärer Grundversorgung, drittens Wasser und Klimawandel und viertens eine kurze Anmerkung zum Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung.

### 4.4.1 CSD 16/20 und die Rio+20-Konferenz

Die CSD 16 zeigte, wie relevant der von der CSD 13 geschaffene zwischenstaatliche Folgeprozess tatsächlich ist. Die zweitägige *review session* wurde genutzt, um die auf der CSD 13 getroffenen Beschlüsse erneut auf zwischenstaatlicher Ebene zu überprüfen. Neben Fragen zum Zugang zu Wasser und sanitärer Grundversorgung waren IWRM als „the

---

Water im Abschlussdokument der CSD 13 aber wichtig und letztlich eine Bestätigung dieses UN-Mechanismus, die für UN-Energy im Rahmen der CSD 14/15 beispielsweise nicht gelang.

<sup>362</sup> UNGA A/60.L1, Punkt 56.

framework for the entire water sector“ sowie „Monitoring and Reporting“ zentrale Themen der Erörterungen.<sup>363</sup> Interessant war ein Ringen wichtiger Staaten während dieser 2008er *review*-Sitzung, die ‚Wasser‘ im Jahr 2012 gemäß des Zweijahreszyklus der CSD nicht allein auf die globale *review*-Agenda bringen wollten, sondern eine deutlich stärkere, auch politisch gehaltvolle Auseinandersetzung anstrebten.<sup>364</sup> Dies wäre wichtig, weil mögliche Weichenstellungen globaler Wasserpolitik für die Zeit nach 2015 früh initiiert werden müssen und die CSD-Sitzung im Jahr 2012 einen zwischenstaatlichen Rahmen hierfür bietet, jetzt möglicherweise ergänzt oder sogar besser platziert im Rahmen der Verhandlungen der United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD 2012 (Rio+20).

Eine allmähliche Aufwertung des Wasserthemas im Rahmen der UN war in den letzten Jahren allgemein und der CSD 16 im Besonderen daran zu spüren, wie ein erstarkendes UN-Water dem Thema eine kohärentere und prägendere Stimme verleihen kann. Vor dem Hintergrund der allgemeinen politischen Abwertung globaler Wasserpolitik nach 2005 und den (bescheidenen) Vorgaben durch CSD 13 enttäuschte die 16. Sitzung der CSD nicht, konnte aber auch mit keinem ‚Paukenschlag‘ aufwarten. Wenn man folgende Aussage des zusammenfassenden Berichts zudem beispielhaft betrachtet, dann kann auch nicht von einer ‚Entpolitisierung‘ des Wasserthemas durch die Staatengemeinschaft gesprochen werden, die beispielsweise Ken Conca so bitter beklagt:

*Water issues are not only technical and institutional issues: they have also intrinsic political content which has to be explicitly considered in order to be able to solve effective difficulties linked to competition among stakeholders and interests. In this regard, various speakers pointed out the need for more transboundary agreements to share expected benefits of better cooperation on international water courses or groundwater resources.*<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> E/CN.17/2008/17, dort die Chairman’s summary 213-235.

<sup>364</sup> Mit dem Global Public Policy Network on Water Management (GPPN), eine Kooperation initiiert vom britischen Stakeholderforum und von SIWI, wurde ein weiterer interessanter Akteur globaler Wasserpolitik aus der Taufe gehoben, der insbesondere zur Verankerung von Wasser- und Sanitärfragen auf der CSD 16 dienen sollte und zur Mobilisierung der relevanten Akteure im Vorfeld der CSD 16 beitrug. Seither betreibt GPPN für Wasser politische Lobbyarbeit, beispielsweise für die Verankerung der Wasserproblematik im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen. Die Übereinstimmung in der Abkürzung GPPN mit den ‚Global Public Policy Network‘ (GPPN) im Sinne von Reinicke und Deng 2000 mag bewusst in Kauf oder unbewusst entstanden sein aufgrund der faktischen Übereinstimmung dieses Praktikernetzwerkes mit dem theoretischen Konzept.

<sup>365</sup> E/CN.17/2008/17, S. 54, Punkt 233. Interessanterweise hat Timothy Moss in einem Vortrag im Rahmen der 1st Water Research Horizon Conference, 13-14 Juli 2010, Berlin, die unter der Führung des UFZ-Leipzig die deutsche Wasserforschung plus eine Reihe hochrangiger internationaler Forscher zusammen brachte, genau auf diese Stelle verwiesen, um ein Umdenken (d. h. weg von einer Entpolitisierung des Wasserthemas) zu belegen. Was Moss dabei wohl nicht hinreichend bedacht hat, ist, dass diese für die UN recht deutliche Formulierung gewiss auch darin begründet liegt, dass hier eine *Chair’s summary* und nicht ein verhandelter Text vorliegt.



Dem *review*-Charakter des wasserbezogenen Segments der CSD 16 folgend, wurden auf der CSD 16 zwei größer angelegte Überprüfungsberichte vorgelegt.<sup>366</sup> Zum einen war das der Bericht von UN-Water zum Stand der Implementierung im Bereich IWRM, zum anderen der von SIWI für UN DESA erstellte Bericht zur Implementierung der Vorgaben der CSD 13 im Allgemeinen.<sup>367</sup> Diese Dokumente bestätigen, dass globale Wasserpolitik vor allem auf der Ebene politischer Vorgaben agiert, also auf grundlegenden Prinzipien aufbauend normierend tätig ist und Politikempfehlungen präzisiert, und diesbezüglich auch ein differenziertes System der Berichterstattung aufgebaut hat. Bezüglich der von UN-Water erhobenen IWRM-Berichterstattung setzt sich der Trend einer langsam fortschreitenden Implementierung der IWRM-Zielvorgabe von Johannesburg 2002 fort, wobei dies (im Gegensatz zu tatsächlicher Implementierung nachhaltiger Wasserbewirtschaftung) vor allem auf den *Planungsprozess* bezogen bleibt und weiterhin erhebliche Rückstände auch bei Planungsprozessen in Afrika aufweist. Die Überprüfung der Fortschritte bezüglich der IWRM-Planung bleibt über die CSD 16 hinaus eine Aufgabe der Weltwasserentwicklungsberichte sowie von UNEP/UCC-Water bzw. jetzt genannt UNEP-DHI Centre for Water and Environment.

Ein ähnliches Bild ergibt der von SIWI erarbeitete Statusbericht zur Implementierung der Entscheidungen der CSD 13, der ebenfalls ein relativ positives Bild bezüglich der verschiedenen *Planungsprozesse* in den einzelnen Ländern zeichnet, insofern diese voranschreiten und von Vorgaben globaler Wasserpolitik im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung wie im Bereich des integrativen Wasserressourcenmanagements beeinflusst sind bzw. beeinflusst scheinen. Abgesehen von allgemein bestehenden regionalen Unterschieden sowie Unterschieden zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, besteht auch hier vor allem eine Lücke zwischen Planung und Umsetzung. Dieser Befund ist wenig überraschend und belegt, dass trotz des Fokus globaler Wasserpolitik auf Implementierungsfragen durch und seit Johannesburg 2002 getroffene Empfehlungen und gemachte Vorgaben noch nicht hinreichend implementiert sind. Der Bericht diskutiert zudem offen Schwierigkeiten, den Einfluss politischer Vorgaben der CSD 13 an den faktischen Prozessen in den einzelnen Ländern genau abzubilden.<sup>368</sup> Es bleibt in letzter Konsequenz

---

<sup>366</sup> Mit Madland Kaasa 2007 wurde bereits auf eine Arbeit verwiesen, die die Effektivität der CSD untersucht und, im Rahmen des gegebenen *set-up*, der Kommission in Bezug auf Berichterstattung ein verhalten positives Urteil ausstellt. Dass es sich hierbei um eine belegbare Leistung/Effektivität der CSD handelt, ist auch daran abzulesen, dass die CSD immer wieder in der Lage ist, diese Steuerungsfunktion qua Berichtserstattung (seitens UN-Mitgliedsstaaten wie UN-Einrichtungen) geltend zu machen, obwohl sich die Adressaten im auf Freiwilligkeit basierten Gefüge der CSD dem nicht unterwerfen müssten.

<sup>367</sup> Siehe UN-Water 2008 und UN DESA 2008.

<sup>368</sup> Siehe dazu UN DESA 2008, S. 59f. Das spricht beispielsweise auch direkt die mit Bezug auf die IDGEC-Forschungsagenda kurz angedeuteten theoretischen Herausforderungen an zur kausalen Zuschreibung beobachtbarer Verhaltensveränderungen auf institutionelle Arrangements bzw. Interventionen. Zugleich erfasst

weiterhin offen, wie genau sich die Beziehung von globalen politischen Zielvorgaben und tatsächlichem Wassermanagement in den einzelnen Staaten gestaltet, ob erstgenannte letztere tatsächlich substantiell mit beeinflussen oder beide zusammen faktisch ‚nur‘ ein kohärentes, aber schwaches weil in Teilen unvermitteltes Miteinander darstellen. Positiv gesprochen stellt dieser Bericht aber auch einen weiteren Beleg für die nicht beliebige Normierung durch rechtlich unverbindliche Vorgaben im Rahmen globaler Wasserpolitik dar, sodass getroffene Empfehlungen und die von ihnen Betroffenen tatsächlich in einem, wenn auch relativ schwachen, wechselseitigen Beeinflussungsverhältnis stehen.

Zu diesen Berichten, die durch den auf der CSD 13 vereinbarten Folgeprozess initiiert worden sind, hinzu kommt das ebenfalls 2008 von der WHO initiierte *UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water* (GLAAS). GLAAS stellt vielleicht den bislang ambitioniertesten wie auch ‚raffiniertesten‘ Versuch dar, durch das politische Instrument der Berichterstattung (im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung) auch proaktiv steuernd zu wirken.<sup>369</sup> So spezifiziert das *fact-sheet* zum GLAAS-Bericht

*that the sanitation and drinking-water sector lacks a global periodic comprehensive sector analysis, which is able to talk to and influence the high level policy makers. This is a major reason why the sector is not given high enough priority by donor and recipient governments alike, even though improvements in the sector are always achievable, greatly cost-effective and could save many lives.*<sup>370</sup>

Der Versuch des GLAAS-Berichts besteht darin, die bestehende Flut an Berichten im Bereich Wasser- und Sanitärversorgung zu bündeln und deren Hauptergebnisse wie Empfehlungen für die Entscheidungsfindung in komprimierter Weise zugänglich zu machen und *evidence-based* politische Entscheidungen zu unterstützen. Das ist auch insoweit interessant, wie mit dem GLAAS Bericht ein weiteres Governance-Tool im Rahmen globaler Wasserpolitik etabliert worden ist, das mit den Mitteln ‚weicher‘ Steuerungsformen ein Politikfeld zu lenken versucht. Hieran könnten sich verschiedene Folgefragen anknüpfen, die die Rolle einer derart konzipierten Berichterstattung beispielsweise im Spannungsfeld von Wissen, Lernen und gesellschaftlichem Wandel erfassen.<sup>371</sup>

---

das auch die weitreichende Debatte um die Effektivität institutioneller Arrangements. Insofern ist die CSD, wie auch von Madland Kaasa 2007 oder Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen 2010 mit Blick auf die CSD allgemein bzw. mit Bezug auf globale Energiepolitik versucht worden ist, ein interessanter Fall für die Forschungsfragen der institutionellen Dimensionen globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik.

<sup>369</sup> Siehe dazu WHO 2008.

<sup>370</sup> WHO 2009.

<sup>371</sup> So auch eine neue Forschungsinitiative der *human dimensions of global environmental change research community*: Knowledge, Learning and Societal Change (KLSC).

#### 4.4.2 Kaum Fortschritte bei der globalen Sanitär-Tragödie

Ein weiteres wesentliches Signal des wasserbezogenen Segments der CSD 16 war die Hervorhebung der fehlenden Fortschritte im Bereich der Sanitärversorgung, der seinerseits erst seit Johannesburg 2002 bzw. Bonn 2001 stärkere Aufmerksamkeit erhält. Während die Fortschritte im Bereich der (Trink-) Wasserversorgung zum einen greifbar sind und zum anderen auch immer genauer erfasst werden können (gegenwärtig sind 884 Millionen Menschen ohne Anschluss gegenüber 1,1 Milliarden im Jahr 2004), verzeichnet auch das 2010er *Update* des JMP weiterhin *unverändert* 2,6 Milliarden Menschen ohne geregelten Zugang zu einer sanitären Grundversorgung. Der 2008er Statusbericht bezüglich der Empfehlungen der CSD 13 resümiert: „The apparent lack of maturity of the sanitation sector calls for renewed efforts in this sector.“<sup>372</sup>

Immerhin ist es dem *International Year for Sanitation 2008* in Verbindung mit der Stockholmer Weltwasserwoche 2008, die einen Schwerpunkt hierauf gelegt hatte, gelungen, diesem Aufgabenfeld mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Eine *task force on sanitation* von UN-Water unter Leitung von UNICEF ist ebenfalls etabliert, ergänzt beispielsweise durch den Sanitärfokus von GLAAS, um konkrete Implementierungsarbeit zu unterstützen. Dem gegenwärtigen Stand der Dinge und der allgemeinen Geschwindigkeit und Regelungstiefe gegenwärtiger globaler Wasser- und Sanitärpolitik folgend, ist bis 2015 schlicht nicht von einem Erreichen des MDG-Unterziels zur Sanitärversorgung auszugehen, bestenfalls von einer tatsächlichen Reife (*maturity*) dieses Politikfeldes, um einen besseren Rahmen für die Implementierungsarbeit nach 2015 zu bieten und zu beginnen, ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung auch umzusetzen. Immerhin ist im erwähnten Abschlussdokument des MDG+10 Gipfels (A/65/L.1) die sogenannte *Sustainable Sanitation – the Five Year Drive to 2015* Initiative aufgenommen worden, die von UNSGAB protegiert und auf der Folgekonferenz zum *International Year for Sanitation 2008* im Januar 2010 in Tokyo, Japan, lanciert worden ist und die das weiter steigende Bewusstsein und *Commitment* für dieses Aufgabenfeld belegt.

---

<sup>372</sup> UN DESA 2008, S. 59.

#### **4.4.3 Wasser im Schatten des Klima-Diskurses einerseits, eine mögliche Sonderstellung im Rahmen von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel andererseits**

Wasser ist in jüngster Vergangenheit vor allem von einem Mega-Thema beeinflusst worden, dem Klimawandel, und es steht noch aus zu entscheiden – nach Kopenhagen zumal –, ob sich eine solche Verquickung von Wasser- und Klimafragen positiv oder womöglich sogar negativ auf dieses Aufgabengebiet auswirkt.<sup>373</sup> Mit der Veröffentlichung des Stern-Reports Ende 2006 und des *IPCC Assessment Report 4* im Jahr 2007 sowie der 13. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (UNFCCC), 2007, die die *Bali Roadmap* für den Weg nach Kopenhagen, 2009, verabschiedete, waren nahezu alle anderen Themen an den Rand der politischen Agenda gedrängt worden, sofern sie es nicht verstanden, ihre Forderungen auch als eine Teilmenge der Klimaherausforderung zu positionieren. Das globale Klimaregime ist nach Kopenhagen und in Teilen durch die 2010er IPCC-Debatte einigermaßen überraschend selbst in eine grundlegendere Neufindungsphase geraten, was in dieser Arbeit nicht aufgegriffen werden kann.<sup>374</sup> Drei in den letzten Jahren gezogene Verbindungen zwischen dem Klima- und dem Wasserthema sollen hier kurz genannt werden, die auch die Arbeit im Bereich Wasser verändern (können).

Erstens, Biokraftstoffe haben im Rahmen der Debatte um erneuerbarer Energien sowie Vermeidungsstrategien allgemein (*mitigation*) immense Auswirkungen auf den Wasserhaushalt – und werden zunehmend, wie eingangs kurz mit Verweis auf die Arbeit von Nitsch und Giersdorf erwähnt, auch mit Blick auf die Folgen für Wasser- und Landressourcen kritisch diskutiert.<sup>375</sup>

Zweitens, während noch auf der CSD 13 im Jahr 2005 Referenzen zum ‚Klimawandel‘ politisch nahezu nicht durchsetzbar waren, wird diese Seite des Problems gegenwärtig nicht mehr ausgeblendet. Und so heißt es auch bereits im zweiten Unterpunkt der *Chair’s Summary* der CSD 16:

---

<sup>373</sup> Eine ganz konkrete Gefahr ist beispielsweise, dass schon heute der Klimawandel für Probleme verantwortlich gemacht wird, die in ihrem Kern auf schlechtes Wasserressourcenmanagement zurückgehen, sei es durch Veränderungen an Flussläufen mit Auswirkungen im Zusammenhang mit Hochwasser oder die Übernutzung der Wasserressourcen im Bereich intensiver Bewässerungslandwirtschaft. Zudem hat Catley-Carlson, beispielhaft für viele Vertreter der Water-Community, in ihrem Vortrag „The new worlds of water“, Juni 2010, *Bonn Water Lectures*, auch darauf hingewiesen, dass gegenwärtig Probleme wie Bevölkerungswachstum, Ernährung oder Urbanisierung noch weitaus größere Auswirkungen auf Wasser haben als es (gegenwärtig) mit Bezug auf Klima der Fall ist. Für mehr Informationen inklusive Präsentation gehe zu: [http://www.gwsp.org/27.html?&cal\\_pk=148&cat=1&time=past&year=2010](http://www.gwsp.org/27.html?&cal_pk=148&cat=1&time=past&year=2010) (30/09/2010).

<sup>374</sup> Siehe neben den bereits zitierten Beiträgen von Berkhout 2010a und 2010b auch Carlo Jaeger, Julia Jaeger 2010, als einen Beitrag zu *post Copenhagen*.

<sup>375</sup> Siehe Nitsch, Giersdorf 2006. Siehe dazu auch die Aufführungen zu Wasser in Rockstrom et al. 2009, S. 15f.

*Climate change was identified as a major challenge for many countries in terms of its potential impact on water and food security, contributing in particular to an increase in extreme hydrological events such as floods and drought. Speakers noted the importance of mainstreaming adaptation to climate change in the water management process and the development of concrete measures in this regard.*<sup>376</sup>

Drittens, ging die Aufwertung von Anpassungsmaßnahmen (*adaptation*) einher mit einer weitgehenden politischen Anerkennung des Klimawandels, und umgekehrt.<sup>377</sup> Dass Wasser das wesentliche Element für das gleichzeitige Verfolgen von Vermeidungs- und Anpassungsstrategien ist, hat relativ frühzeitig die Konferenz der Bundesregierung im Februar 2007 zu ihrem Kernthema gemacht: *Time to Adapt – Climate Change and the European Water Dimension*. Diese und vergleichbare Positionen wurden seither vom erwähnten GPPN in die internationalen Klimaverhandlungen eingetragen. Dass sich Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen und nachhaltiges Wassermanagement gegenseitig bedingen, ist auf der Ebene politischer Zielvorgaben weiter zu festigen und wird in den kommenden Jahren wesentlich den Erfolg verschiedener Anpassungsmaßnahmen mitbestimmen, und möglicherweise auch Optionen für die (globale) Wasserpolitik eröffnen.<sup>378</sup> Inwieweit die globale Wasseragenda im Fahrwasser des Klimadiskurses (und gegenwärtig zunehmend im Rahmen der Diskussionen zur Ernährungssicherheit) wieder nach oben gespült werden kann, ist nicht zuletzt eine Frage des Geschickes ihrer führenden Köpfe, im breiten Klimadiskurs die richtige Nische zu finden.

---

<sup>376</sup> E/CN.17/2008/17, S. 51, Punkt 214.

<sup>377</sup> Dies war auch seitens der Europäer und Deutschland lange Zeit keine ‚ausgemachte Sache‘. So stellt beispielsweise das von Richard J. T. Klein und Saleemul Huq 2007 koordinierte Kapitel zu den Wechselwirkungen von Anpassungs- und Vermeidungsstrategien im Rahmen von IPCC AR 4 den ‚Schlussstein‘ eines langen und politisch komplizierten Weges dar, Klein, Huq et al. 2007; siehe auch allgemein das 3. Kap. von IPCC AR 4 zu Klimawandel und (Süß-) Wasser, koordiniert von Zbigniew W. Kundzewicz, Luis José Mata et al. 2007.

<sup>378</sup> So fasst das eigens aus IPCC AR 4 destillierte *Technical Paper on Climate Change and Water* zusammen: „Integrated water resources management [...] should be an instrument to explore adaptation measures to climate change, but so far it is in its infancy“, Bryson C. Bates et al. 2008, S. 51. Man muss dem Urteil, dass IWRM noch in seinen Kinderschuhen steckt, dann zustimmen, wenn es nicht als Normierungsprozess globaler Wasserpolitik bezüglich seines zweiten übergeordneten Prinzips des nachhaltigen Wasserressourcenmanagements sondern als regulierend wirkendes Instrument verstanden wird. Auf eine solche Perspektive, die in der Tat noch weit vom aktuellen Stand der Institutionalisierung im Bereich globaler Wasserpolitik entfernt ist, wurde auch einleitend mit Hoff und Hoekstra hingewiesen. Vorsicht sollte aber geboten sein, wenn globale Wasserpolitik seine regulatorische Kraft primär aus sachlichen Verbindungen zum Klimaregime ziehen wollte, sich gleichsam zur ‚abhängigen Variable‘ in klimabezogenen Anpassungsstrategien machte, anstatt, umgekehrt, durch die Anpassungsherausforderungen im Rahmen des Klimawandels seine grundlegende Position besser zur Geltung zu bringen und für ein nachhaltiges Wasserressourcenmanagement zu nutzen.

#### **4.4.4 Das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung – möglicher Katalysator für eine weitere Institutionalisierung globaler Wasserpolitik**

Die jüngsten substantiellen Entwicklungen bezüglich eines *Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung* basieren auf einer Debatte, die lange Zeit kontrovers geführt worden ist und insbesondere um das Jahr 2000 unter dem Slogan ‚Wasser: Menschenrecht oder Handelsware?‘ polarisierte. Eine ‚Initialzündung‘ bestand im so genannten Generellen Kommentar Nr. 15 „The right to water“, 2002, des Committee on Economic, Social and Cultural Rights des Economic and Social Council (ECOSOC) der Vereinten Nationen.<sup>379</sup> Dieser wegweisende Kommentar definierte den Bezugsrahmen eines möglichen Menschenrechts auf Wasser, setzte Standards und spezifizierte Rechte und Pflichten der UN Mitgliedsstaaten. Über die „draft guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation“<sup>380</sup> von 2005 und weiterführende Interpretationen im „Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights“<sup>381</sup> im Jahr 2007 wurde im März 2008 eine Resolution, eingebracht von Deutschland und Spanien, vom Human Rights Council der Vereinten Nationen angenommen, in dessen Kern die Ernennung eines „independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation“<sup>382</sup> stand. Diese unabhängige Expertin hat seit September 2008 (in Person von Catarina de Albuquerque) diesen Prozess maßgeblich geprägt.

In den Auseinandersetzungen seit dem Generellen Kommentar Nr. 15 von 2002 wurde das ‚implizite‘ Menschenrecht auf Wasser – implizit beispielsweise in der Kinderrechtskonvention oder als Teil des Menschenrechts auf Nahrung<sup>383</sup> – in ein eigenständiges Menschenrecht überführt, „derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity“,<sup>384</sup> das, wie gesagt, durch den Konsensbeschluss des Human Rights Council der Vereinten Nationen vom 29. September 2010 auch rechtliche Verbindlichkeit zugesprochen bekommen hat. Diese Entscheidung wird weithin als ‚landmark decision‘ anerkannt. Zuvor war das Menschenrecht auf Wasser- und

---

<sup>379</sup> E/C.12/2002/11. Siehe dazu auch Peter Gleick 1999. Siehe als ‚argumentative Unterstützung‘ eines Menschenrechts auf Wasser des Weiteren John Scanlon, Angela Cassar, Noémi Nemes 2004. Aus allen Dokumenten geht hervor, dass es sich bei einem Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung letztlich um eine *Menschenrecht auf Zugang zu sauberem Trinkwasser* (und Bereitstellung grundlegender Sanitärversorgung) handelt, also einen klar umgrenzten Bereich definiert.

<sup>380</sup> E/CN.4/Sub.2/2005/25.

<sup>381</sup> A/HRC/6/3.

<sup>382</sup> A/HRC/7/L.16.

<sup>383</sup> Siehe E/C.12/2002/11 (Genereller Kommentar Nr. 15), Paragraphen 2-6.

<sup>384</sup> A/HRC/15/L.14, Paragraph 3.

Sanitärversorgung, wie ebenfalls eingangs erwähnt, bereits von der UN Generalversammlung als Resolution 64/292 anerkannt worden. Zu dieser Zeit, 28. Juli 2010, befürchteten noch manche Beobachter, dass dieser stärker *politische Prozess* seitens der UN Generalversammlung den Prozess der Anerkennung des *rechtlich verbindlichen Status* seitens des Human Rights Council unterminieren könnte – was letztlich nicht eintrat. Diese Befürchtungen wurden auch nicht von Deutschland und Spanien geteilt, die wesentliche Protagonisten ‚des Nordens‘ waren und beiden Resolutionen zustimmten, im Gegensatz zu vielen Enthaltungen auch und insbesondere europäischer Staaten bezüglich der Resolution 64/292 der UN Generalversammlung.

Der Euphorie sollten jetzt Taten folgen, beispielsweise wie in Paragraph 8 der Human Rights Council Resolution spezifiziert.<sup>385</sup> Einen weiteren vielversprechenden Bericht hierzu hat, ebenfalls im Sommer 2010, Catarina de Albuquerque vorgelegt. Dort erfasst de Albuquerque im Zusammenhang mit dem MDG+10-Gipfel im Rahmen ihres Berichts an die UN Generalversammlung *Human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation* die Verschränkung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung mit dem MDG-Prozess.<sup>386</sup> Die vorhandene Schlagkraft des MDG-Prozesses kann einerseits durch dieses Menschenrecht erhöht und präzisiert werden, dessen etablierte politische Dynamik wiederum kann dem Menschenrecht jedoch einen ‚Schnellstart‘ verleihen, sofern beide Prozesse jetzt effektiv miteinander verbunden (*nested*) und das neu entstandene Momentum genutzt und in verstärktes Handeln überführt wird. Im Sinne des hier verfolgten Regimeansatzes kann man sagen, dass das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung einen klaren Verregelungsschub globaler Wasserpolitik bedeutet und den primär programmatischen Charakter eines MDG-10 wesentlich, d. h. regulatorisch erweitert bzw. erweitern kann. Politische Prozesse wie das MDG-10 aber auch IWRM stellen jedoch das weiter gefasste institutionelle Arrangement globaler Wasserpolitik i. S. e. globalen Wasserregimes bzw. Regimekomplexes dar, das zwei Probleme verhindern kann. Zum einen kann die Verankerung dieses Menschenrechts im ‚gewachsenen Gefüge‘ globaler Wasserpolitik verhindern, dass es zum *dead letter agreement* verkommt, wie zum Beispiel oft mit Bezug auf das Menschenrecht auf Ernährung festgestellt. Zum anderen kann das globale Wasserregime mit seinen zwei Standbeinen ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ einer Verengung auf Zugangsfragen, die auch bei MDG-10 prinzipiell besteht, entgegenwirken und das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung in den beschriebenen integrativen, inklusive sektorübergreifenden Ansatz

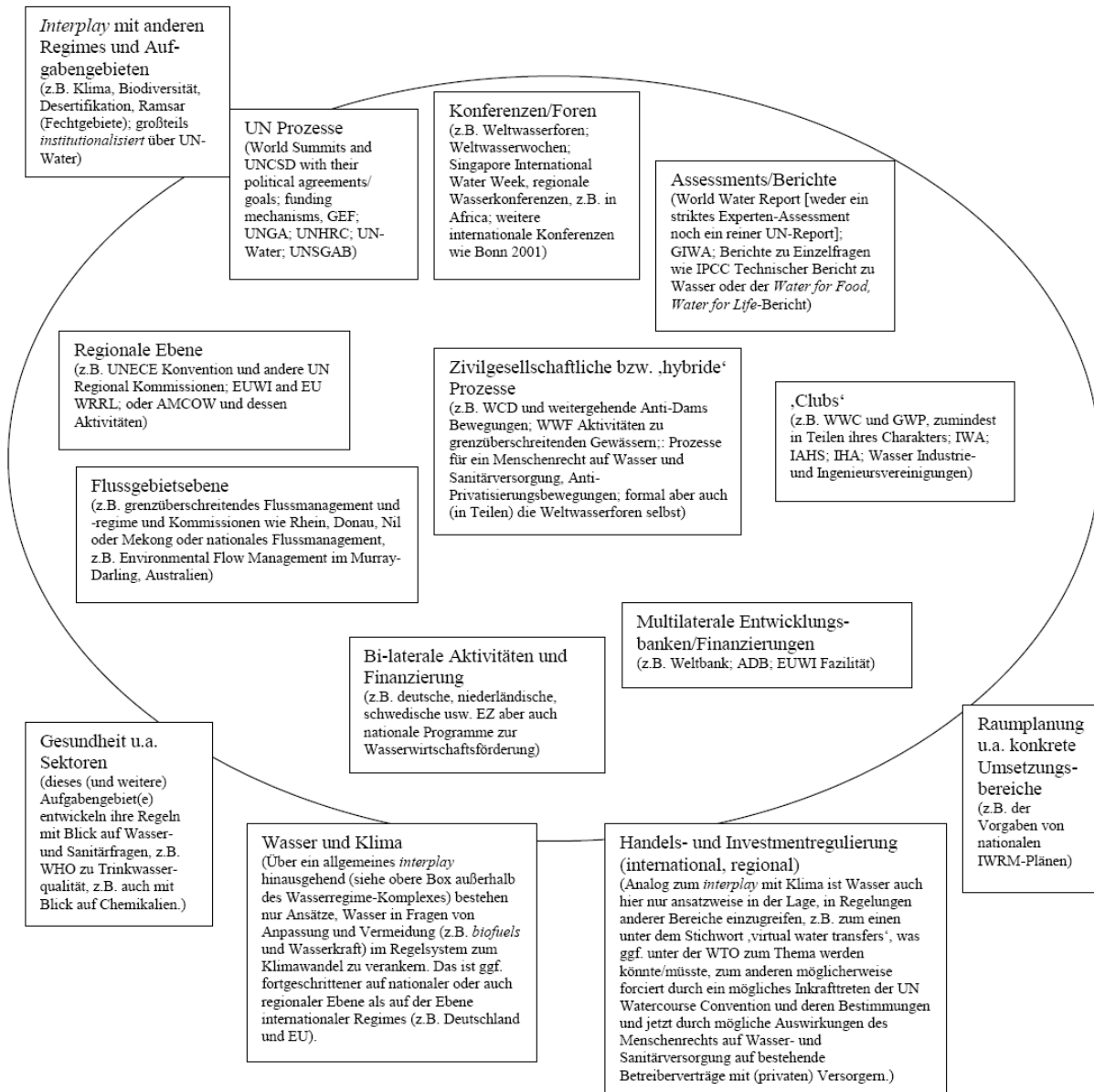
---

<sup>385</sup> Siehe A/HRC/15/L.14, Paragraph 8.

<sup>386</sup> A/65/254.

von Wasserpolitik einbauen, der sowohl das Vorhandensein der Ressource ‚Wasser‘ wie auch den faktischen Zugang zu Wasser langfristig sichern kann.





**Abbildung 3:** Globale Wasserpolitik als Regime-Komplex  
Eigene Darstellung, inspiriert von Keohane, Victor 2010, S. 5 „The Regime Complex for Climate Change“.<sup>387</sup>

<sup>387</sup> Diese Abbildung fasst die Hauptelemente globaler Wasserpolitik zusammen, wie sie in diesem Kapitel 4 eingeführt worden sind. Zudem sind als Annex 2 die Hauptereignisse globaler Wasserpolitik mit ihren Hauptergebnissen chronologisch zusammen gestellt. Elemente innerhalb der Ellipse geben die Hauptelemente wieder, die die Prinzipien, Normen, Regeln, Prozesse und Programme globaler Wasserpolitik entwickelt haben bzw. von diesen beeinflusst sind. Dabei liegt prima facie das Hauptaugenmerk dieser regimetheoretischen Arbeit auf den globalen Prozessen der UN, den Foren/Konferenzen und Berichten sowie global aktiven nicht-staatlichen Akteure und Prozessen. Elemente außerhalb verweisen auf das *interplay* mit anderen Aufgabengebieten bzw. Regime (oben links) bzw. deuten Bereiche an (unten), wo das *interplay* nicht allein eine allgemeine Kooperation darstellt, sondern konkret in das Regelsystem anderer Regime bzw. anderer Institutionstypen eingegriffen wird oder werden sollte.

## **Kapitel 5. Zusammenführung der integrativen Theorie der Regimebildung mit der Genese globaler Wasserpolitik seit 1977: Auf dem Weg zu einem globalen Wasserregime**

Das zurückliegende Kapitel hat deutlich gemacht, dass Wasserpolitik auch auf globaler Ebene ein äußerst aktives Politikfeld ist, Zyklen schwankender Aufmerksamkeit inbegriffen. Vor dem Hintergrund dieser empirischen Vergewisserung ist bereits in einem generellen Sinne die Relevanz der vorliegenden Forschungsarbeit bestätigt, insoweit diese auf die eingangs genannte Problemstellung eingeht: Für die Bearbeitung der Phänomene der globalen Wasserkrise ist eine Vielzahl an Akteuren in verschiedenen Prozessen auch auf *globaler* Ebene aktiv, was bislang jedoch nicht ausreichend von der Forschung erfasst und bearbeitet worden ist. Der entscheidende Schritt wird nun sein, diese plausible Annahme, dass die vorliegende Arbeit in relevanter wie schlüssiger Weise eine bestehende Forschungslücke adressiert, durch die systematische Anwendung regimetheoretischer Erkenntnisse zur Regimebildung auf Fragen globaler Wasserpolitik zu belegen.

Der Beitrag der vorliegenden Arbeit kann grob und in *heuristischer* Absicht in zwei Teilantworten zusammengefasst werden. Im Unterkapitel 5.1 wird die zentrale deskriptive Forschungsfrage dieser Arbeit: *Handelt es sich bei der gegenwärtigen Ausformung globaler Wasserpolitik (bereits) um ein globales Wasserregime im Sinne der Regimetheorie?* primär *interpretativ* dadurch beantwortet, dass globale Wasserpolitik mit den aus der Literatur zur Regimebildung gewonnenen Regime-Charakteristika und Indikatoren der Regime-Existenz im Sinne der hier entwickelten integrativen Theorie der Regimebildung in Beziehung gesetzt wird. Damit wird ebenfalls die Abwandlung dieser Frage nach der Geeignetheit der Regimetheorie zur Analyse globaler Wasserpolitik adressiert. Dieser ‚deskriptive‘ Schritt sollte nicht unterbewertet werden, weil es sich hierbei nicht allein um eine Seins-Frage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes handelt, auf welche eine einfache Antwort zu erwarten ist und globale Wasserpolitik problemlos dem *universe of cases* globaler Regime hinzugefügt werden kann. Dass dem nicht so ist, wurde grundlegend in Kapitel 3.3 belegt, beispielsweise mit Bezug auf die „intersubjective ontology in the study of international regimes“ (Kratochwil, Ruggie), die das ‚Werkzeug‘ interpretativer Ansätze auch im Bereich der Regimetheorie notwendigerweise verlangt, worauf jetzt zurückgegriffen werden kann. Es wurde aber auch insoweit bereits belegt, wie die globale Wasserkrise per se mit ihrem

kumulativen Charakter und die globale Wasserpolitik, die sich über verschiedene Sektoren erstreckt, auf verschiedenen Ebenen stattfindet und, frühzeitig, durch staatliche wie nicht-staatliche Akteure betrieben wird, dem Raster von *issue-specific* zwischenstaatlichen Regimen bestenfalls bei genauerem ‚Hinsehen‘ entspricht, wofür sowohl erklärende wie verstehende Theorieansätze erforderlich sind.

Im Unterkapitel 5.2 werden sodann die in Kapitel 3.2 eingeführten Hypothesen zur Regimebildung ebenfalls im Sinne der in Kapitel 3.3 erarbeiteten integrativen Theorie der Regimebildung in Bezug zur zentralen Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit gesetzt. Bei einem positiven Ergebnis der Prüfung dieser Hypothesen für den Anwendungsbereich globaler Wasserpolitik kann ebenfalls *prima facie* auf die Existenz bzw. Emergenz eines globalen Wasserregimes geschlossen werden, weil dann globale Wasserpolitik als ‚Anwendungsfall‘ einer integrativen Theorie der Regimebildung verstanden werden kann. Gleichzeitig sind hierbei erste Antworten auf Fragen zu erwarten, *warum* sich das globale Wasserregime entwickelt wie es sich entwickelt und *warum*, wie zuvor ausgeführt, es bis heute primär einen programmatisch-generativen Charakter besitzt und regulatorisch nur in einem ‚weichen‘ Sinne wirksam wird. Damit wird letztlich globale Wasserpolitik als Prozess der Regimebildung *erklärt* und dazu auf die in den Hypothesen zur Regimebildung festgehaltenen (quasi) Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zurückgegriffen. Gemäß der übergeordneten Forschungsfrage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes und dem entsprechenden Forschungsdesign der folgenden Arbeit stellt diese Hypothesenprüfung jedoch eher den Beginn für weitere Forschung dar, als eine abschließende Erörterung des Regimebildungsprozesses globaler Wasserpolitik.

## **5.1 Meilensteine globaler Wasserpolitik als eines Prozesses der Regimebildung**

### **5.1.1 Die Regimemerkmale globaler Wasserpolitik seit Mar del Plata 1977**

Als erstes soll an die Regime-Definition erinnert werden, die einen Zugang bietet, anhand ihrer Kernvariablen globale Wasserpolitik als globales Wasserregime zu erfassen.<sup>388</sup> Wie im Kapitel 4 dargelegt, wird globale Wasserpolitik von zwei übergeordneten *Prinzipien*

---

<sup>388</sup> „International Regimes are social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue areas“ Levy, Young, Zürn 1995, S. 274.

bestimmt: ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘. Diese Prinzipien sind bislang nicht im Rahmen einer globalen Wasserkonvention erarbeitet, sondern von einer Vielzahl an wasserbezogenen Verhandlungen bestätigt und weiterentwickelt worden und geben für globale Wasserpolitik einen beachtlich kohärenten Gesamtrahmen ab. Im Sinne eines integrierten Wasserressourcenmanagements interessant, für die Institutionalisierung globaler Wasserpolitik aber nicht immer förderlich, ist diese Spannung beider Prinzipien und faktische Asymmetrie zugunsten der Zugangsfrage (Trinkwasser). Diese Spannung zeigt am konkreten Beispiel globaler Wasserpolitik den Übergang von Umwelt einerseits, Entwicklung andererseits hin zur nachhaltigen Entwicklung als einen spannungsgeladenen (Interessens-) Vermittlungsprozess auf. Empirisch wurde mehrfach die quasi-dialektische Herausbildung einer Gleichzeitigkeit dieser beiden Prinzipien seit Mar del Plata 1977 belegt, was in einem allgemeinen Sinne auch eine Leistung globaler Wasserpolitik im Sinne eines globalen Wasserregimes darstellt, das diese Spannung institutionalisiert und großteils einer kooperativen Bearbeitung durch die Staatengemeinschaft und anderer Akteure zuführt. Das gilt auch dann, wenn dies eine enger ansetzende problemspezifischere ‚Regimelösung‘ (zum Beispiel mit alleinigem Fokus auf Zugangsfragen oder auf nachhaltiges Wasserressourcenmanagement) erschweren kann.<sup>389</sup>

Diese beiden Grundprinzipien globaler Wasserpolitik werden (gegenwärtig) mit dem MDG-10 Cluster einerseits und den IWRM Vorgaben seit Dublin 1992 und insbesondere Johannesburg 2002 andererseits konkretisiert, oder sind, nochmals mit Conca ausgedrückt: „governing acts that have a broadly international reach and [...] include such things as the framing of policy, the setting of standards, and the mobilization and allocation of resources“.<sup>390</sup> Im Einzelnen können hier beispielsweise die 72 Handlungsempfehlungen der CSD 13 genannt werden, die den Konsens der zwischenstaatlichen Akteure bezüglich dieser beiden Grundprinzipien darstellen und als *Normen und Regeln* des sich herausbildenden globalen Wasserregimes interpretiert werden können. So unterstreicht (*emphazise*) das Abschlussdokument der CSD 13 generell die teils tief- und meist weitreichenden Forderungen wie beispielsweise die komplementäre Verfolgung von Umwelt- und Entwicklungszielen, die primäre Verantwortung der Staaten für die Wasser- und Sanitärversorgung und für nachhaltiges Wasserressourcenmanagement oder die Notwendigkeit, mehr Mittel zur Erreichung der Ziele bereit zu stellen. Die detaillierten Handlungsempfehlungen verbleiben

---

<sup>389</sup> Siehe Young 1989a, S. 25. Dort werden die Herausforderungen aufgegriffen, die dann entstehen, wenn ein Regime zwei oder mehrere verschiedene Prinzipien zu erfüllen versucht. Siehe dazu auch soziologisch allgemein und gleichzeitig mit Bezug auf nachhaltige Entwicklung Ulrich Beck 2006, der dasselbe Phänomen unter dem Schlagwort „zweite Moderne“ im Rahmen von Reflexive Governance (mit) diskutiert, a.a.O., S. 32ff.

<sup>390</sup> Conca 2006, S. 5.

dann aber im Rahmen der CSD weiterhin unverbindlich.<sup>391</sup> Diese Vorgaben (prescriptions) stellen also letztlich nur, immerhin, einen mehr oder weniger formalen Bezugs- oder auch Diskursrahmen dar, der einerseits von spezifischeren Prozessen wie beispielsweise zum grenzüberschreitenden Gewässermanagement oder aber einem Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung aufgegriffen wird. Gleichzeitig kann er aber auch als globaler ‚Bezugs- und Diskursrahmen‘ dann sehr einflussreich sein, wenn er beispielsweise (und *de facto*) an die Vergabe von Mitteln öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit geknüpft wird, z.B. bei der Forderung nach einem Nachhaltigkeitsbezug im Rahmen von GEF geförderter Wasserprojekte, oder zur ‚herrschenden Meinung‘ wird, wie es bei IWRM oft der Fall ist.<sup>392</sup> Ob es sich hierbei bereits um Regeln im Sinne der Regimetheorie handelt, kann hinterfragt werden. Immerhin hat der festgesetzte Zeitrahmen bis 2015 für die MDGs und (bislang) weniger wirkungsvoll 2005/2015 für IWRM im Sinne klarer und zeitlich begrenzter Ziele und Vorgaben den Charakter einer klaren Handlungsaufforderung erhalten und tatsächlich, trotz seiner unverbindlichen Art, das Handeln verschiedener Akteure zu steuern vermocht. Insofern besteht ein *kategorialer Unterschied* zwischen dem übergeordneten Regimeprinzip ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ und den Prinzipien von Dublin zu IWRM und abermals eine *kategorialer Unterschied* zwischen jenen Prinzipien von Dublin und der Forderung nach Entwicklung von IWRM-Plänen in allen Ländern durch den Johannesburg-Implementierungsplan, weil diese Forderung den Schritt zur Implementierung von IWRM nimmt und erste Überprüfungsmaßnahmen bzw. –berichte erzeugt hat.<sup>393</sup> Nationale Wasserstrategien zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele oder nationale IWRM-Pläne sind mögliche Ergebnisse hiervon und können und müssen detailliertere Vorgaben und Forderungen erstellen, als dies von globaler Ebene kommen könnte oder sollte. Gleiches gilt für die Verabschiedung des MDG-10, dessen neuerliche Verregelung durch ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung eine deutliche Aufwertung erfahren hat, Rechte und Pflichten festlegt und gegenwärtig nach einem geeigneten Platz bzw. einer angemessenen Rolle im institutionellen Gefüge globaler Wasserpolitik, d.h. dem globalen Wasserregime zu suchen scheint.<sup>394</sup>

---

<sup>391</sup> Siehe E/CN.17/2005/12.

<sup>392</sup> Siehe dazu das Statement von Marianne Beisheim, Nils Simon 2010 zur primär normengebenden und weniger implementierenden Funktion bzw. Rolle (und damit auch Schwäche) der Vereinten Nationen (hier im Kontext der internationalen Klimaverhandlungen).

<sup>393</sup> Damit ist keine Position bezogen worden, ob die IWRM-Zielvorgabe von Johannesburg kontraproduktiv ist, weil unrealistisch und zudem nicht kontextspezifisch, oder aber einen wesentlichen Impuls zur Institutionalisierung globaler Wasserpolitik darstellt, dessen vermeintliches Scheitern den Akteuren die Komplexität der Aufgabe vor Augen führt und zur Erarbeitung neuer Umsetzungsvorschläge anhält.

<sup>394</sup> Siehe dazu A/65/254, *Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation*, de Albuquerque, der eine interessante Perspektive insoweit

Die zentrale Aussage hier ist, dass die globalen Vorgaben einerseits im Sinne von Zielvorgaben in den letzten Jahren imstande waren, Wasserpolitik wesentlich zu prägen – und das von globaler bis nationaler Ebene. Weil aber Normen und Regeln gewissermaßen das Herzstück eines Regimes sind, die gemäß der Regime-Definition das Verhalten der Akteure substantiell regeln und in der Form von Rechten und Pflichten sowie dem Charakter spezifischer Handlungsvorschriften oder auch Verboten vorliegen sollten, und damit auch am ehesten als Kriterien bzw. Indikatoren geeignet sind, wann von einem Regime gesprochen werden kann und wann nicht, wird sich hieran letzten Endes auch die finale Antwort aufhängen lassen müssen, ob es sinnvoll ist, bei der gegenwärtigen globalen Wasserpolitik von einem globalen *Wasserregime* zu sprechen.<sup>395</sup>

In *prozeduraler Hinsicht* sind in drei Jahrzehnten globaler Wasserpolitik und insbesondere seit 1997 eine Vielzahl verschiedener Prozesse, Arenen und Foren entstanden, die relativ gut aufeinander abgestimmt aber weniger stark formalisiert sind als Prozeduren, die bei internationalen Konventionen in eine Vertragsstaatenkonferenz (COP) münden. So war Wasser zwar unterschiedlich stark, aber doch auf allen ‚Weltgipfeln‘ präsent, was für Wasser mit sich brachte, auf der Ebene der *heads of states* verhandelt worden zu sein. Bis heute ist das letztgültige Entscheidungsforum globaler Wasserpolitik die Generalversammlung der Vereinten Nationen. So ist Wasser beispielsweise in der *Agenda 21*, den MDGs oder dem Johannesburg Implementierungsplan enthalten, ergänzt durch die Konferenz von Mar del Plata 1977, von Dublin 1992 oder der Bonner Süßwasserkonferenz von 2001. Des Weiteren hat sich in den frühen 1990er Jahren die Stockholmer Weltwasserwoche etablieren können – heute faktisch *der* Treffpunkt der Water-Community – und in den späten 1990er Jahren die Weltwasserforen. Der bis heute einzige schwache genuin zwischenstaatliche Rahmen globaler Wasserpolitik ist die CSD geblieben, in der nach 1998 und insbesondere im Zweijahreszyklus 2004/2005 ‚Wasser‘ auf der Agenda stand und, wie beschrieben, auch den formalen zwischenstaatlichen Rahmen bis 2015 vorgibt. Als beispielsweise in den Jahren 2004/2005 das Augenmerk auf dem zwischenstaatlichen Prozess der CSD lag, orientierten sich die ‚Parallelveranstaltungen‘ (zum Beispiel die Weltwasserwoche) daran und boten ihrerseits den Akteuren globaler Wasserpolitik einen Rahmen, um die zwischenstaatlichen Verhandlungen der CSD vorzubereiten, zu ergänzen oder zu beeinflussen. Diese Prozesse haben die Water-

---

einnimmt, als er eine ‚undogmatische‘ Vermittlung oder auch Ergänzung von einem rechtlich verbindlichen Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung und dem nicht rechtlich verbindlichen, wohl aber wirkungsvollen MDG-Rahmen aufzeigt. Mit Bezug auf Young 2008c wird weiter unten noch auf das gegenwärtig ungenügende Verständnis der Funktion allgemeiner Zielvorgaben wie den MDGs im Rahmen von Global Environmental Governance eingegangen, das auch im Jahr 2010 noch eine neue Forschungsagenda aufspannt.

<sup>395</sup> Siehe hierzu nochmals grundlegend Young 1989a, Kap. 1.

Community in vielen, sicher nicht allen Sachthemen über die Jahre erstaunlich homogen werden lassen und eine zunehmende Regelungsdichte, in einem ‚weichen‘ Sinne, mit sich gebracht.<sup>396</sup>

In der ursprünglichen Krasner-Definition nicht enthalten waren (Arbeits-) *Programme*, die Levy, Young und Zürn in ihre Regime-Definition aufgenommen haben. Die beiden Wasserdekaden (1980er und 2005-2015) können hier genannt werden, die beiden Internationalen Süßwasser- und Sanitärjahre mit ihren Aktivitäten (2003, 2008), aber auch MDG-10 und die IWRM-Aktivitäten im Allgemeinen. Die Implementierung der Vorgaben *globaler* Wasserpolitik ist bislang zum Großteil durch derlei Programme betrieben worden, denen man nach dem hier Dargelegten keine Wirkungslosigkeit attestieren kann. Die bestehenden Aktivitäten lassen zum einen erwähnte Kritiken an globaler Wasserpolitik wie durch Conca und teils auch Pahl-Wostl und Gupta überzogen erscheinen und bieten zum anderen erste *reale* Anknüpfungspunkte für deutlich weitreichendere Forderungen an, wie beispielsweise durch Hoff und Hoekstra vorgetragen. Die Entwicklungen um UN-Water sind ebenfalls in diesen Zusammenhang einzuordnen, weil, wie in Kapitel 4 empirisch belegt werden konnte, ein ‚programmlastiges‘ globales (Wasser-) Regime effektiver Koordination bzw. Organisation bedarf, um die Vielzahl an Aktionsplänen oder Arbeitsprogrammen zielführend zu koordinieren und zu implementieren.

Als erstes *Zwischenergebnis* kann damit festgehalten werden, dass sich alle Kernvariablen eines Regimes im Sinne der Regime-Definition in globaler Wasserpolitik wiederfinden lassen und begründet davon ausgegangen werden kann, dass globale Wasserpolitik sinnvoll mit Hilfe der Regimetheorie analysiert werden kann.

### **5.1.2 Indikatoren der Existenz eines globalen Wasserregimes – der zentrale Analyseschritt**

In ihrem umfassenden *review*-Artikel von 1995 haben Levy, Young und Zürn die drei entscheidenden Punkte identifiziert, deren Vorhandensein auf die Existenz, zumindest aber Emergenz eines Regimes schließen lässt. Demnach beruhen Regime

---

<sup>396</sup> Wie erwähnt trifft das relativ hohe Maß an Übereinstimmung nicht auf Fragen grenzüberschreitender Gewässer und teils auch nicht auf Fragen eines ‚ökosystemaren Ansatzes‘ oder allgemein einer ‚strengeren‘ Auslegung der Nachhaltigkeit im Bereich ‚Wasser‘ zu. Diese Fragen werden oft weitgehend ausgeklammert oder aber in genereller Weise im Rahmen von IWRM adressiert.

- a) auf mehr oder weniger formalen/expliciten Regeln;
- b) Mitgliedern, die ihr Verhalten in Bezug auf diese Vorgaben untereinander koordinieren, und es bestehe
- c) regelkonsistentes Verhalten, wobei Regelverletzungen die Ausnahme bleiben bzw. bei Verletzungen die betroffene Regel den Bezugsrahmen der Streitigkeiten bildet und von den betroffenen Parteien nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.<sup>397</sup>

Diese drei Indikatoren (Levy, Young, Zürn) adressieren direkt die übergeordnete Forschungsfrage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes. Wie kann mit Bezug auf Wasser dazu Stellung genommen werden?

Relativ unproblematisch im Fall globaler Wasserpolitik sollte Bedingung b) sein. Wie mehrfach gesagt, haben die Vorgaben *globaler* Wasserpolitik das Handeln der Akteure zumindest in der letzten Dekade geprägt und mittlerweile ist ein Berichtswesen auf verschiedenen Ebenen etabliert, das trotz der allgemeinen Unverbindlichkeit der Vorgaben deren Umsetzung überwacht und Fortschrittmeldungen wie Handlungslücken bezüglich dieser Vorgaben kontinuierlich verzeichnen kann. Die Ausführungen in Kapitel 4 sollten Beleg sein, dass die Vorgaben globaler Wasserpolitik ‚steuernd‘ wirken, sodass dieser Punkt hier nur kurz adressiert sein soll. Das kann auch deshalb kurz gehalten werden, weil die vorliegende Arbeit über ein grundlegendes Verständnis hinaus die *Effektivität* gegenwärtiger globaler Wasserpolitik nicht zum Untersuchungsgegenstand macht.

Es ist auch plausibel, c) als gegeben anzunehmen, insofern man zustimmt, dass das Merkmal regelkonsistenten Verhaltens auch sinnvoll auf Bereiche angewandt werden kann, die nicht rechtlich verbindlich geregelt sind. In aller Regel bezweifeln weder UN Mitgliedsstaaten noch UN Organisationen die Vorgaben globaler Wasserpolitik wie zum Beispiel die Verpflichtung, Zugänge für sichere Wasser- und grundlegende Sanitärversorgung zu schaffen. Selbst mit Blick auf das in Teilen kontroversere Thema nachhaltigen Wasserressourcenmanagements wird IWRM in seinem Kerngehalt kaum mehr grundlegend in Frage gestellt, und die diskutierten Berichte, die im Rahmen der CSD 16 vorgelegt worden sind, können eine Beeinflussung der Mitgliedsstaaten durch global vereinbarte Vorgaben *prima facie* belegen.<sup>398</sup> Mehr noch, weil derzeit das Hauptsteuerinstrumentarium globaler

<sup>397</sup> Vgl. Levy, Young, Zürn 1995, S. 272.

<sup>398</sup> Würde globale Wasserpolitik gegenwärtig bereits strikt verbindlich auftreten (wollen), könnte in Einzelfällen Bedingung c) der ‚Knackpunkt‘ werden. Wenn beispielsweise strikt kooperatives Verhalten im Falle grenzüberschreitender Gewässer von allen Staaten gefordert würde, wäre das gegenwärtige globale Wasserregime kaum in der Lage, (vorherbestimmte) Streitigkeiten regelkonform beizulegen. Dann ‚käme es auf den Versuch an‘ – mit der möglichen Folge, dass das Regime kollabierte.



Wasserpolitik im Bereich politischer Empfehlungen gepaart mit ‚Monitoring‘ und ‚Assessment‘ liegt,<sup>399</sup> ist ein gewisses Maß an regelkonsistentem Verhalten in einem grundlegenden Sinne sogar zwingend, weil sonst der über drei Jahrzehnte etablierte Verweisungszusammenhang von Empfehlung und Überprüfung der Empfehlung auf Dauer sinnlos werden würde und globale Wasserpolitik in ihrer gegenwärtigen Ausformung zusammenbräche, was sie aber nachweislich nicht tut.<sup>400</sup> Doch auch damit ist noch keine belastbare Aussage über die Effektivität dieses Politikfeldes getroffen, weil, hypothetisch gesprochen, regelkonformes Verhalten vor dem Hintergrund sehr schwacher Vorgaben auch praktisch nichts zur Problemlösung beitragen kann. Abweichungen von globalen Vorgaben, wie zum Beispiel das chronisch schlechte Abschneiden afrikanischer Staaten südlich der Sahara in praktisch allen Sachthemen, die globale Sanitärtragödie allgemein oder aber auch mit Blick auf das IWRM Ziel 2005, beruhen allen Anschein nach (wie auch in der Literatur frühzeitig belegt) weit weniger auf einer Infragestellung der globalen Vorgaben, sondern oft auf mangelnder Ressourcenausstattung betroffener Staaten und sicher auch an mangelnder Priorisierung dieser Fragen von ihnen. Derlei Überprüfungen der Zielerreichung dienen

---

<sup>399</sup> Und in der Tat: Berichte wie das *Comprehensive Assessment* von 1998 oder des *Joint Monitoring Programmes* zu Wasser- und Sanitärversorgung zeigen Wirkung.

<sup>400</sup> Die Beschreibung globaler Wasserpolitik als Regimebildungsprozess ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Regimebildung zunehmend auch durch eine Politik genereller Zielvorgaben anstatt regulatorischer Arrangements auf globaler Ebene stattfindet. (*Institution building* scheint seit einigen Jahren das ‚verbotene Wort‘ globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik zu sein.) Diese Zielvorgaben sind im Bereich Wasser beispielsweise die MDGs oder das IWRM-Ziel. Doch diese bestimmen nicht allein einen Soll-Zustand, der dann auf der einen Seite durch ein ausgefeiltes Regime-Instrumentarium implementiert werden oder auf der anderen Seite rein beliebig bleiben könnte, sondern *sind*, in gewisser Weise, das Regime, insofern sie erst als dessen Prinzipien festgesetzt werden und sodann die Regeln, Normen, Prozesse und Programme ihrer Umsetzung nach sich ziehen. In einem Wasserregime, das sich demnach zunehmend durch ein zu erfüllendes *Ergebnis* definiert, ist die ständige Vergewisserung der Zielerreichung entscheidend (und ein Beleg, dass man generell Regimebildung und –effektivität nicht vollends trennen kann oder sollte). Verfügt ein solches Regime über keine formale Sanktionsgewalt, ist ständiges Monitoring, wie in Kap. 4 bestätigt, nötig, um erstens ‚auf Kurs zu bleiben‘, und ist zweitens wesentlicher Bestandteil geteilter *Regimepraxis*, die sonst kaum eine formal verbindliche Klammer besitzt. So gesehen ersetzt (derzeit) im globalen Wasserregime mit Blick auf dessen Regeln und Regeleinhaltung eine funktionale bzw. pragmatische Interpretation die dominierende formale. Stellten die Mitgliedsstaaten die Anstrengungen hinsichtlich der Zielerreichung ein, würde das aktuelle Regime kollabieren, weil es sich dann einerseits nicht mehr allein um eine bloße Regelverletzung handelte, sondern (Handlungs-) Sinn und Zweck des bestehenden Arrangements ausgelöscht werden würden, und andererseits eine (strikt) formale Einforderung der Regeleinhaltung dann buchstäblich zwecklos werden würde. Mit einer solchen funktionalistischen bzw. pragmatischen Interpretation des globalen Wasserregimes wird jedoch *nicht* impliziert, dass eine stärkere formale Institutionalisierung mit Blick auf eine erweiterte regulatorische Kompetenz des globalen Wasserregimes nicht wünschenswert und geboten wäre. Dies wäre zum einen mittel- und langfristig nötig, um weitreichende wie tiefgreifende Forderungen umzusetzen. Zum anderen wäre es nötig, weil der letztlich fragile Mantel geteilter *Regimepraxis* durch institutionelle Stützen zu stabilisieren ist, oder, wenn man so will, Lebenswelt und System (des Regimes) besser verschränkt werden müssen, in den internationalen Beziehungen mit nur bedingt gemeinsam geteilter Lebenswelten zumal. Diese Überlegungen könnten eine Antwort geben auf Young 2008c, der im Rahmen des zweiten *IHDP Science-Policy Dialogues* festhielt, dass bislang noch kein ausreichendes Verständnis von Governance-Prozessen bestehe, die wie die MDGs primär über (globale) Zielvorgaben und einer Vielzahl mehr oder weniger lose gekoppelter Prozesse steuernd wirkten.

ihrerseits vielfach als argumentative Grundlage zur Rejustierung von Aufmerksamkeits- und Finanzströmen.<sup>401</sup>

#### 5.1.2.1 ‚Knackpunkt Formalität‘: sowohl im Rahmen globaler Wasserpolitik als auch dessen Konzeptualisierung in der Regime- und Governance-Forschung

Als neuralgischer Punkt für die Frage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes, im Sinne der Regimetheorie, schreibt sich Punkt a) fort, der hier deshalb genauer und abschließend erörtert werden muss. Hierbei handelt es sich um die Frage nach der *Explizität und Formalität der Regeln* und ob es sich bei ‚Regeln‘ um detaillierte Vorgaben handeln muss, die tief und rechtlich verbindlich in die inneren Angelegenheiten bzw. gesellschaftlichen Abläufe ihrer Mitglieder eingreifen, wie beispielsweise eine verbindliche Vorgabe, kostendeckende Preise für die Wasserversorgung (und wenn möglich auch –entsorgung) einzuführen oder auch *environmental flows* zu sichern,<sup>402</sup> oder ob auch allgemeinere, nicht einklagbare Vorgaben, wie dem IWRM-Ansatz entgegenzuarbeiten, hinreichend sind, um als ‚mehr oder weniger formale Regeln‘ angesehen zu werden. Eine neue Stufe der Institutionalisierung ist durch das verbindliche Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung im Rahmen globaler Wasserpolitik eingeführt worden, das die Bedingung der Formalität erfüllt. Doch auch hier gilt: soll es nicht Gefahr laufen, zum ‚dead letter agreement‘ zu werden, müssen innovative Wege gefunden werden, dieses Menschenrecht in konkreten Implementierungsprozessen globaler Wasserpolitik, beispielsweise im Rahmen der MDGs bzw. deren Folgeprozess nach 2015, zur Geltung zu bringen.

Levy, Young und Zürn bieten für den Fall von ‚high convergence of actors‘ expectations“, was mit Blick auf globale Wasserpolitik durchaus vorliegt, bei gleichzeitiger geringen Formalisierung des Regimes, wie mit Blick auf Wasser zu vermuten ist, an, von *tacit regimes* zu sprechen.<sup>403</sup> Wenn als Beispiele für einen solchen Regimetyp jedoch „the balance of power system in the 19th-century Europe and the system of spheres of influence among the superpowers after World War II“ angeführt werden, dann kann in der vorliegenden Untersuchung *prima facie* weiterhin an der Möglichkeit festgehalten werden, globale

---

<sup>401</sup> So etwa geschehen im Zusammenhang von Johannesburg mit der European Water Initiative (EUWI) und der European Water Facility, die sicher unzureichend insbesondere auf den Notstand in Afrika reagieren sollen, ebenso mit Bezug auf eine abermals erhöhte Aufmerksamkeit für eine sanitäre Grundversorgung seit 2008.

<sup>402</sup> Siehe zum Thema *environmental flows*, das in dieser Arbeit nicht eigens aufgegriffen werden kann, aber interessante Fragen aufwirft, z. B. mit Blick auf *institutional fit* oder auch auf die Notwendigkeit regulatorischer Regimefunktionen Megan Dyson; Ger Bergkamp, John Scanlon 2003 (IUCN) oder, akademischer, Arthington et al. 2006.

<sup>403</sup> Levy, Young, Zürn 1995, S. 272.

Wasserpolitik als ein *classic regime* (im Gegensatz zu *tacit regimes*) zu beschreiben, weil globale Wasserpolitik wenn auch keine strikt verbindlichen, so aber stärker formale und gewiss konkretere Normen und Regeln für einen spezifischeren Regelungsbereich als „the balance of power system“ herausgebildet hat.<sup>404</sup>

Im Rahmen globaler Wasserpolitik kann man also einerseits davon sprechen, dass sich der globale Diskurs und die Praxis über dreißig Jahre hinweg *deutlich* als Folge der kollektiv verabschiedeten Vorgaben globaler Wasserpolitik verändert haben. Andererseits besteht bislang noch kein fester institutioneller Funktionszusammenhang, der die großteils vorhandenen detaillierten Vorgaben und Vorschriften auf formalem Weg von allen Regimemitgliedern verbindlich zu implementieren fordert und deren Einhaltung sanktionsbewährt überwacht. In dieser engeren Lesart der Regimetheorie, ihrem klassisch regulatorischem Sinne bzw. ‚Treaty Regime‘, bleibt es daher mindestens offen, ob sich die derzeitige globale Wasserpolitik bereits als globales *Wasserregime* qualifiziert.

Im Verlauf der Forschung seit den 1990er Jahren hat sich, wie aufgezeigt, das Gewicht immer mehr von *international environmental agreements* hin zu *global environmental governance* verschoben, das heißt auch hin zur Einbeziehung ‚informeller Aspekte‘ in die Analyse von institutionellen Arrangements wie Regimen, die folglich auch von einer um die Governance-Forschung erweiterten Regimetheorie beachtet werden müssen. Bereits 1995 haben Levy, Young und Zürn die engere Lesart in Sachen Formalität der Regeln faktisch dadurch ein Stück weit aufgebrochen, indem sie (Arbeits-) Programme als weiteres Kernmerkmale eines Regimes hinzunahmen.<sup>405</sup> Des Weiteren hat beispielsweise Zürn darauf verwiesen, dass Global Governance „den Blick auf die Gesamtheit internationaler Regelungen lenkt und mithin die problemfeldspezifische Sichtweise internationaler Regime erweitert.“<sup>406</sup> Diese ‚Erweiterung‘ wird in Abbildung 4 veranschaulicht, was mit Bezug auf Wasser durch die Darstellung als Regime-Komplex (Abbildung 3) bereits konkretisiert worden ist. Die verschiedenen Schattierungen in Abbildung 4 sollen symbolisieren, auf welche Institutionentypen in dieser Arbeit das Hauptaugenmerk liegt, wiewohl, wie eingangs kurz angedeutet, die strikte Trennung in international und transnational (und die Zuordnung von Regimen zu Erstgenanntem) in der Rede von einem *globalen* Wasserregime bereits ein gutes

---

<sup>404</sup> A.a.O.

<sup>405</sup> MDG-10 ist sowohl Programm, aber auch eine klare Vorgabe bzw. Regel des übergeordneten Prinzips ‚Wasser für alle‘ und es ist durch die Millenniumsentwicklungsziele allgemein in klare Prozeduren und Prozesse sowie den Zeitrahmen 2000-2015 eingebunden. Ähnlich komplex ist, wie gezeigt, UN-Water zu bewerten. Organisationstheoretisch könnte hier auch die Unterscheidung in Funktions- versus Objektorientierung hilfreich sein. Programme sind dabei wohl letzterer zuzuordnen.

<sup>406</sup> Zürn 2007, S. 28.

Stück weit überwunden wird.<sup>407</sup> Ebenso ist darauf zu verweisen, nicht aber nochmals zu diskutieren, dass diese Typen in der Praxis durchmischte werden, beispielsweise durch eine starke Einbindung der ‚Organisation‘ UN-Water in das globale Wasserregime oder die Anbindung transnationaler Netzwerke, zum Beispiel zu IWRM, an dasselbe.

	Konstitutive Prinzipien	Regime	Netzwerk	Organisationen
International	Souveränität	<b>Globales Wasserregime</b>	Z.B. Ministeriale Konferenzen im Rahmen von Weltwasserforen	Vereinte Nationen, inklusive UN-Water
Transnational	Z.B. kulturelle Toleranz	Z.B. WCD	Z.B. Netzwerke zu IWRM	Z.B. GWP

**Abbildung 4:** Typen internationaler Institutionen in Bezug auf das globale Wasserregime, entnommen (und für die hier diskutierte Fragestellung globaler Wasserpolitik angepasst) von Zürn 1998a, S. 176.

Mit dieser Neuausrichtung, das heißt Weitung der Perspektive innerhalb der Forschung hin zur Governance-Agenda, scheint der regimetheoretische Rahmen immer enger gefasst worden zu sein, und Einsichten, die vormals selbstverständlich waren, wie die Tatsache, dass Regime mehr oder weniger stark formalisiert sein können, werden nun (allein) von der breiteren Governance-Forschung adressiert.<sup>408</sup> Mit Conca wurde bereits ein Fall diskutiert, dessen Kritik an der Regimetheorie nicht zuletzt deshalb möglich wurde, weil nur eine stark limitierte Lesart regimetheoretischer Forschung zugrunde gelegt worden ist. Auch Dingwerth und Pattberg legen eine solch enge Lesart nahe, wonach nur transnationale Regime, im Unterschied zu internationalen Regimen, nicht rechtlich verbindlich sind, und zwar für ihre nicht-staatlichen Adressaten.<sup>409</sup> Wie bereits diskutiert, stellt es für die vorliegende Arbeit kein kategorisches Problem dar, ein globales Wasserregime in letzter Konsequenz als ein transnationales Wasserregime zu betrachten, das neben nationalstaatlichen Akteuren *auch* nicht-staatliche Akteure adressiert. Das scheint empirisch die korrekte Beschreibung globaler Wasserpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu sein, auch wenn das die Grundüberzeugung

<sup>407</sup> Diese Arbeit verwendet, anders als Zürn 1998a, dort besonders Seite 176 Fußnote 9, ‚transnational‘ mit Blick auf die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren (neben staatlichen Akteuren) in institutionelle Arrangements und nicht für ‚staatsfreie‘ Arrangements. Ähnlich wie hier argumentieren Philipp Pattberg, Johannes Stripple 2008, die in Fußnote 3, a.a.O., S. 368, ‚transnational‘ dadurch kennzeichnen, dass nicht-staatliche Akteure im Rahmen eines bestimmten Aufgabengebietes, dort Klima-Governance, mit beteiligt sind.

<sup>408</sup> Siehe zur „Variety of Regimes“ Young 1989a, S. 23ff und jetzt Young 2010, z.B. Kap. 1.

<sup>409</sup> Siehe Dingwerth, Pattberg 2007, S. 133; dazu auch Biermann 2010, dort in Bezug auf das (zwischenstaatliche) Klimaregime.

der vorliegenden Arbeit nicht ändert, dem zwischenstaatlichen Prozess globaler Wasserpolitik besondere Bedeutung beizumessen, und die Motivation nicht schmälert, nach dem (zwischenstaatlichen) ‚Kern‘ im Sinne eines ‚classic regime‘ dessen zu suchen, was in letzter Konsequenz wohl am besten als ein Regime-Komplex beschrieben werden könnte (siehe Abbildung 3 sowie die Gesamtheit der Zellen in Abbildung 4). Was ein kategorisches Problem – und eine durch die Forschung selbst erzeugte Forschungslücke – darstellen würde, ist, wenn es nicht mehr sinnvoll wäre, dann von einem Regime zu sprechen sowie regimetheoretisch zu argumentieren, wenn ein bestehender zwischenstaatlicher Prozess, wie im vorliegenden Fall, bis auf Weiteres auf Regeln basiert, die nicht strikt verbindlich sind und die Interaktionen seiner Mitglieder, Staaten und nicht-staatliche Akteure, allein im Sinne ‚weicher‘ Steuerung regeln.<sup>410</sup>

#### 5.1.2.1.1 Kontrastfolie 1: Non-Regimes

Bislang ist bereits die Idee von ‚Non-Regimes‘ angedeutet worden, die von Radoslav Dimitrov et al. ausgearbeitet worden ist, und innerhalb dieser Diskussion zur *Formalität von Regimen* und deren Vorgaben gewinnbringend aufgegriffen werden kann. Die Autoren schreiben:

*„[W]e define a nonregime in the present essay as a transnational public policy arena characterized by the absence of multilateral agreements for policy coordination.“<sup>411</sup>*

Dass die Vorgaben globaler Wasserpolitik mindestens seit gut einem Jahrzehnt das Handeln der Akteure maßgeblich prägen und auch koordinieren, steht fest. Das kann den Schluss nahe legen, dass bei Wasser der Non-Regime-Status überwunden ist oder aber globale Wasserpolitik sich mindestens in einem noch *nicht* abgebrochenen bzw. ‚festgefahrenen‘ Prozess der Regimebildung befindet. Interessant ist der Ansatz von Non-Regimes insoweit, wie insbesondere ein Fokus auf Fragen der Regimebildung viel von scheiternden

---

<sup>410</sup> Karlsson-Vinkhuyzen 2010, S. 177, erinnert an die Bandbreite zur Verfügung stehender Steuerungsformen (hier mit Blick auf globale Energiepolitik): „[T]he continuum from soft law comprising non-binding or vague agreements of acceptable behaviour adopted by intergovernmental conferences, IGOs, or other types of actors, to hard law in the form of legally-binding treaties primarily adapted by states with precise obligations and some degree of delegation to third parties to implement the norms etc.“ Siehe dazu auch Young 2010, dort etwa Tabelle 1.1, S. 15. Young diskutiert Regimedynamiken beispielsweise vor dem Hintergrund der Frage, wo sich ein konkretes Regime auf dem *hard law/soft law continuum* befindet. Vgl. zum soft-law-Aspekt globaler Wasserpolitik auch Dellapenna, Gupta 2009b oder Wouters 2008. Es ist gerade (ein) Charme der Regimetheorie, den wiederum Wouters in ihrer kritischen Besprechung zu Conca nicht in the Blick nimmt, derlei *Prozesse* zu erfassen, die als Regimebildungsprozesse auch von Gewohnheitsrecht in strikt rechtlich verbindliche Regelungen überführt werden können und als Institutionen und Prozesse von der Regimetheorie zum Untersuchungsgegenstand gemacht werden.

<sup>411</sup> Dimitrov et al. 2007, S. 235.

Regimebildungsprozessen lernen kann. Problematisch ist der Ansatz von Dimitrov et al. jedoch dahingehend, dass er – um die eigene Argumentationslinie schlüssig durchzuhalten – allein auf ‚Treaty Regimes‘, das heißt rechtlich verbindliche Regime, ausgerichtet ist und damit fast zwangsläufig alle anderen Regimeformen, die weniger stark formalisiert sind, als Non-Regimes einstufen muss.<sup>412</sup>

Wenn die hier wiedergegebene Forschung zu Fragen der Regimebildung zum Ergebnis kommt, dass während früher Phasen im Regimebildungsprozess vor allem programmatische und generative Funktionen im Vordergrund stehen, die später von prozeduralen und regulatorischen Funktionen ergänzt oder auch ersetzt werden können, dann können mindestens zwei Schlüsse daraus gezogen werden. Zum einen könnte man mit Dimitrov et al. und einem restriktiv-regulatorischen Regimebegriff dahingehend argumentieren, dass es sich bei ‚Wasser‘ letztlich noch um ein Non-Regime handelt oder bestenfalls um eine Vorform eines Regimes, weil noch nicht der Schritt von (permanenter) Problemerkennung und faktischer Programmtätigkeit hin zum eigentlichen (regulatorischen) Regime vollzogen worden ist. Und in der Tat, mehr als dreißig Jahre globale Wasserpolitik, die in einzelnen Sachfragen wie der Regelung grenzüberschreitender Gewässer auf eine noch längere Genese zurückblicken kann, machen es schwer, noch an eine ‚frühe‘ Phase der Regimebildung zu glauben. Zum anderen könnte man aber einer Verallgemeinerbarkeit bzw. Anwendbarkeit dieses empirisch erschlossenen Zusammenhangs von Phasen der Regimebildung und Regimefunktion auf die Praxis globaler Wasserpolitik mit mehr Vorsicht entgegen treten. Denn es gilt die Tragweite des zu lösenden Problems (‚Wasser für alle‘ einerseits, ‚nachhaltiges Wassermanagement‘ andererseits), das Auf und Ab politischer Aufmerksamkeit in einem bereits von starken (UN) Akteuren besetzten Feld und die Gleichzeitigkeit aller Regimefunktionen während des gesamten Regimebildungsprozesses ebenso anzuerkennen wie eine Neubewertung und –theoretisierung der Rolle von Regimen im Zeitalter von Global Governance. Die in der regimetheoretischen Literatur vorgetragene quasi stereotype Prozesslogik, wonach sich im Sinne eines *framework convention-protocol approach* die ‚weichen‘ Regimefunktionen vor allem zum Beginn von Regimebildungsprozessen

---

<sup>412</sup> Die Autoren verweisen zu recht darauf, dass ‚Treaty Regimes‘ entgegen manch anderslautenden Beteuerungen der Fokus der Regimetheorie waren und geblieben sind; siehe als ‚Stufenmodell‘ zum Prozess der (Non-) Regimebildung a.a.O., S. 236-238. In diesem Stufenmodell hin zu ‚Treaty Regimes‘ hat streng genommen nur die 1997er UN *Watercourse Convention* den Prozess der Regimebildung überhaupt begonnen, und ist nach ‚ernsthaften Bemühungen‘ und der verabschiedeten Resolution der UN Generalversammlung in Phase 2 ‚stecken geblieben‘. Dieser Teilbereich globaler Wasserpolitik ist vergleichbar mit den Ausführungen in Dimitrov et al. zum Non-Regime für das Aufgabenfeld ‚Wälder‘, a.a.O., S. 242-245. Globale Wasserpolitik als solche steckt nach diesem Konzept in Phase 1 fest, wo kaum eine ‚kritische Masse‘ ernsthafter Bemühungen zu Verabschiedung einer *rechtlich verbindlichen* Vereinbarung existiert bzw. mit der Verabschiedung eines Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung sich gegenwärtig anschiebt, die Stufe 2 seiner Institutionalisierung zu bewältigen.

wiederfinden lassen, die dann nach und nach durch ‚härtere‘ Regulierungsmaßnahmen ergänzt werden, mag ihren Teil zur Entstehung des Konzepts von Non-Regimes beigetragen haben, die nur sehr bedingt als empirische Gesetzmäßigkeit taugt.

Die vorliegende Arbeit kann nicht belegen, dass globale Wasserpolitik gegenwärtig imstande oder Willens ist, ein regulatorisches Regime verbindlichen Charakters zu schaffen. Umso mehr unterstreicht sie aber mit Nachdruck die folgende Aussage von Dimitrov et al.:

*Some readers may consider the focus on formal treaties overly narrow. Indeed, governance cannot be equated exclusively with interstate agreements. Other types of social institutions and mechanisms can be effective in providing governance; and many of them involve nonstate actors.*<sup>413</sup>

Wenn die Autoren ihr Erkenntnisinteresse an der Erforschung von Regimebildungsprozessen für ‚Treaty Regimes‘ damit begründen, dass auf rechtlich verbindlichen internationalen Übereinkommen basierende Regime besonders anerkannte Institutionen zur Beeinflussung staatlichen Verhaltens seien, dann kann dem auch nur zugestimmt werden. Was die vorliegende Arbeit jedoch als Engführung ablehnt ist, alle Regime als Non-Regimes zu kategorisieren, die nicht die Form von ‚Treaty Regimes‘ aufweisen und diese „other types of social institutions and mechanisms“ direkt an die allgemeine Governance-Forschung zu verweisen.<sup>414</sup> Das wird nicht zuletzt deshalb abgelehnt, weil durch das ‚Wegschneiden‘ von Analysen von nicht verbindlichen *staatlichen* Regulierungen das Phänomen auftritt bzw. auftreten kann, anderen institutionellen Arrangements unter dem Governance-Banner wie die *World Commission on Dams*, die beispielsweise von Dingwerth und Pattberg als nicht verbindliches *transnationales* Regime erfasst wird, mehr Aufmerksamkeit zu widmen als der übergeordneten und stark (zwischen-) staatlich geprägten globalen Wasserpolitik, in welcher die WCD nur einen Bereich im übergeordneten Ganzen erfasst. Die eingangs genannte Problemstellung wird dadurch verfestigt statt aufgebrochen, wonach die Wissenschaft gegenwärtig kaum etwas zu Erfassung und Orientierung eines der aktivsten und wichtigsten globalen Politikfelder beiträgt. Eine von der Governance-Forschung ‚aufgeklärte‘ Regimetheorie, wie sie in dieser Arbeit verfolgt wird, sollte in der Lage sein, das regimetheoretische Rüstzeug zur Analyse von insbesondere (aber nicht ausschließlich) zwischenstaatlich geprägten, aber weiterhin rechtlich unverbindlichen Prozessen globaler Wasserpolitik zum Einsatz bringen.

---

<sup>413</sup> Dimitrov et al. 2007, S. 235. Siehe dazu auch bereits Radoslaw Dimitrov 2006, S. 5-10. Im Rahmen von Präsentationen und Diskussionen auf der IDGEC-Synthesis-Konferenz von 2006 konnte man noch den Eindruck gewinnen, als wolle Dimitrov das Konzept von Non-Regimes auch auf andere Regimeformen und weitere institutionelle Arrangements anwenden.

<sup>414</sup> Dimitrov et al. 2007, S. 235.

### 5.1.2.1.2 Sonderfall quasi universelle Regimemitgliedschaft

Eine letzte Besonderheit globaler Wasserpolitik vis-à-vis der Regimetheorie muss diesbezüglich angesprochen werden, die den prekären *formalen* Status des globalen Wasserregimes tendenziell weiter zuspitzt. Wenn man die gegenwärtige globale Wasserpolitik als einen Regimebildungsprozess begreift, dann stellen die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen faktisch auch die *Mitglieder* des globalen Wasserregimes dar. Diese Tatsache folgt aus dem Umstand, dass aufgrund eines fehlenden eigenen *institutional home* die Prinzipien, Normen, Regeln, Prozeduren und Programme allesamt auf internationalen Konferenzen bzw. Gipfeln oder aber im Rahmen der CSD – die zwar aus auf drei Jahre gewählten 53 Mitgliedsstaaten besteht, in ihren Verhandlungen aber für alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen offen steht – erarbeitet und verabschiedet und letztlich, wie weitere Resolutionen zum Thema ‚Wasser‘, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen werden. Während ‚Treaty Regimes‘ erst über Jahre quasi universelle Mitgliedschaft erreichen können, wie zum Beispiel beim Ozonregime, beginnt das hier verfolgte globale Wasserregime faktisch mit ‚universeller Mitgliedschaft‘, die dann im Zuge der weiteren Verregelung gegebenenfalls eingeschränkt wird, das heißt Mitglieder sich bestimmten (Teil-) Vorgaben unterwerfen bzw. nicht unterwerfen. Einerseits könnte das abermals den fundamentalen Schluss nahe legen, dass dies ein weiteres Symptom für den Non-Regime-Status von Wasser sei, denn man könnte argumentieren, dass die Bearbeitung eines Themengebietes wie Wasser – wozu auch kein ‚Stellvertreter-Regime‘ existiert, das zumindest teilweise dessen Aufgaben mit wahrnimmt – schlicht an die allgemeinen Gremien der Staatengemeinschaft zurückfällt und für sich genommen dieses Themengebiet noch nicht als ein *Regime* qualifiziert.<sup>415</sup> Man kann aber auch dahingehend argumentieren, dass es in der Tat einen *willentlichen Akt* bzw. auch *commitment* seitens der ‚Regime-Mitglieder‘ benötigt(e), um dem globalen Wasserregime zu seiner gegenwärtigen Ausgestaltung zu verhelfen. So wurden die teils substantiellen wasserbezogenen Beschlüsse der ‚Weltgipfel‘ von 1992 und 2002 sowie der CSD 13 in Konsens gefasst. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, legt der Verweis auf die 15. Sitzung der CSD zum Themenkomplex ‚Energie‘ nahe, wo sich die Vertreter der Staatengemeinschaft nicht auf eine gemeinsame

---

<sup>415</sup> So wird mit Blick auf ein mögliches Energieregime das Klimaregime oft als ‚Stellvertreter‘ genannt, der dieses Aufgabenfeld im Rahmen zwischenstaatlichen Handelns mit wahrnimmt. Im Bereich von Wasser konnte die Ramsar-Konvention in den Blick kommen, die aber die Bandbreite der hier beschriebenen Bereiche globaler Wasserpolitik keinesfalls auch nur annähernd abdecken kann.



Position auf der Grundlage eines verhandelten Textes hinsichtlich einer globalen Energiepolitik verständigen konnten. Andere Entscheidungen im Bereich Wasser wie die Resolutionen der UN Generalversammlung A/RES/55/196 zum Internationalen Jahr des Süßwassers 2003, A/RES/58/217 zur *Water for Life Decade* sowie A/RES/61/192 zum Internationalen Jahr der Sanitärversorgung wurden ebenfalls breit unterstützt. Ein durchaus anderes Bild gewinnt man, wenn man auf die themenspezifischeren wie substantielleren Resolutionen blickt. So erhielt die Resolution zum Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung A/RFS/64/292 immerhin 122 Ja-, keine Nein-Stimme, aber 41 Enthaltungen, primär von Industrieländern, darunter fast alle Europäer, außer Deutschland, Spanien, Italien und die Schweiz, die dafür stimmten. Die Resolution des Human Rights Council vom 30. September 2010 wurde hingegen im Konsens angenommen. Die Resolution zur *UN Watercourse Convention* A/RES/51/229 wurde 1997 von 103 Mitgliedsstaaten angenommen, bei 27 Enthaltungen und drei Gegenstimmen von China, der Türkei und Burundi, das heißt von drei Oberliegern der politisch wohl komplexesten und daher auch für diese *globale* Konvention hoch relevanten grenzüberschreitenden Flüsse der Welt. Seit 1997 sind 20 Staaten der Konvention im dafür nötigen Ratifizierungsprozess als Mitglieder beigetreten (von 35 benötigten Stimmen für das Inkrafttreten der Konvention). Daraus kann man ableiten, dass Staaten im Rahmen von Verhandlungen in diesen internationalen Prozessen sich aktiv und bewusst zu den Vorgaben globaler Wasserpolitik positionieren müssen, und dies je nach Regelungsmaterie auch tun. Zugleich wird auch klar, dass der *formale* Regimestatus globaler Wasserpolitik in einer substantiellen, wenn auch nicht kategorischen Weise sowohl von der Verbindlichkeit als auch Regelungstiefe der Vorgaben für die jeweiligen Mitglieder des Regimes abhängt. Es muss sich langfristig, vielleicht aber auch schon 2015 zeigen, ob eine mögliche weiterführende Verregelung globaler Wasserpolitik das gegenwärtige relativ ‚weiche‘ Regime bzw. auch den Regime-Komplex weiter verfestigt oder aber in Teilbereiche entlang der Trennung ‚Wasser für alle‘ einerseits, ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ andererseits aufbrechen wird, wobei beide Optionen hinreichende Überschneidungen aufweisen und nicht gegenseitig ausschließend sein sollten.

#### 5.1.2.1.3 Kontrastfolie 2: Globale Energiepolitik

Für die Debatte um das notwendige Maß an Formalität des Wasserregimes und dessen Institutionenbildungsprozess liegt mit globaler Energiepolitik ein interessanter Fall vor, der

mindestens indirekt auch den Regimebildungsprozess im Bereich Wasser erhellt. Der Artikel *The United Nations and global energy governance: past challenges, future choices* von Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen basiert auf einem vergleichbaren Untersuchungsdesign, baut auf Young et al. auf und diskutiert kurz den Nutzung einer parallelen Indienstnahme rationalistischer und kognitivistischer Theorien.<sup>416</sup> Die augenscheinliche Übereinstimmung einer inhaltlichen Agenda zwischen Umwelt- und Entwicklungsfragen oder einer schwachen, das heißt in Bezug auf Energie schwächeren, Institutionalisierung des Themas innerhalb der Vereinten Nationen lässt diese Institutionalisierungsprozesse ebenfalls mit Wasser vergleichbar erscheinen. Ein Blick auf die von Karlsson-Vinkhuyzen identifizierten wesentlichen Säulen globaler Energiepolitik, die entweder noch nicht etabliert oder erst mühsam angedacht worden sind, besagt, dass Wasser im Prozess seiner Institutionalisierung mit Bezug auf alle unten genannten Bereiche deutlich weiter ist und *ipso facto* wohl kaum mehr als Non-Regime bezeichnet werden kann. Ein Non-Regime Status mag nach der Analyse von Karlsson-Vinkhuyzen durchaus auf globale Energiepolitik zutreffen, die sie „almost as a normative and institutional vacuum“ bezeichnet.<sup>417</sup> Im Folgenden werden die Kernelemente einer möglichen globalen Energiepolitik nach Karlsson-Vinkhuyzen direkt mit Bezug auf globale Wasserpolitik (Verweise in Klammern angegeben) eingeführt. Diese sind:

- 1) global vereinbarte Zugangsziele (MDG-10) und wirkungsvolle Berichterstattung, auch über die CSD hinaus (zum Beispiel JMP, GLAAS);
- 2) internationale Bemühungen, Effizienzziele zu etablieren (z.B. im Rahmen von IWRM mit einem schwachen aber existierenden Berichtsprozedere);
- 3) einen globalen Grundkonsens hinsichtlich der zu verfolgenden Ziele (zum Beispiel die relativ erfolgreich etablierte Gleichzeitigkeit der beiden Grundprinzipien globaler Wasserpolitik, die im Rahmen der CSD 13 weiter ausdifferenziert worden sind, verglichen mit dem Kollaps der Energieverhandlungen während der CSD 15);
- 4) ein gestärkter UN *inter-agency mechanism*, der, oder dessen Mitglieder, zur weiteren Normierung dieses Politikfeldes beiträgt/beitragen (UN-Water, mit seiner komplexen Organisationsstruktur sowie eigenem Arbeitsplan und Budget sowie *task forces*, den

---

<sup>416</sup> Siehe Karlsson-Vinkhuyzen 2010. Dass jener integrative theoretische Ansatz letztlich beim komplementären nebeneinander-Stellen der Schulmeinungen verbleibt und auf empirischen Evidenzen basiert, anstatt nach einer theoretischen Integration zu suchen, wurde in Kap. 3 bereits angedeutet und kann hier vernachlässigt werden. Im Rahmen eines Vortrags auf der Amsterdam Konferenz 2007 zu ‚Earth System Governance‘, der bereits dieses Thema behandelte, verwendete Karlsson-Vinkhuyzen auch noch Regime-Begrifflichkeiten, die im nun vorliegenden Artikel nahezu ganz an ‚Governance‘ subsumiert werden.

<sup>417</sup> A.a.O., S. 188.

Weltwasserentwicklungsbericht, und, anders als bei UN-Energy, einem festgeschriebenen ‚Mandat‘ im Verhandlungstext der CSD 13);

5) eine international koordinierte Forschungsagenda (beispielsweise im Rahmen von UNESCO-IHP, WWAP bis hin zum IPCC *Special Report on Water*);

6) Aktivitäten zum Kapazitätenaufbau (beispielsweise Cap-Net zu IWRM unter der Führung von UNDP oder auch das Bonner UNW-DPC Büro von UN-Water);

7) regelmäßige internationale Konferenzen, gegebenenfalls mit *high-level segment* (Weltwasserwochen, Weltwasserforen und internationale Konferenzen wie in Bonn 2001 und 2011).<sup>418</sup>

### 5.1.2.2 Bestehende Regimefunktionen – Abbild der Debatte um die Formalität der Regeln?

Nach dieser kritischen Bestandsaufnahme vervollständigt sich das Bild in Sachen Formalität der Regeln globaler Wasserpolitik weiter, wenn die in der Literatur diskutierten und in Kapitel 3.1 eingeführten *Regimefunktionen* aufgegriffen und mit der Empirie globaler Wasserpolitik zusammengebracht werden. Dabei wird nicht allein auf die *regulatorischen* Funktionen geblickt, die noch kaum anzutreffen sind und die Regime-Mitglieder mit detaillierten Vorgaben und ausdifferenzierten Instrumenten zur Regeleinhaltung koordinieren würden. Die Funktion eines *prozeduralen* Regimes kann mit Blick auf globale Wasserpolitik hingegen bereits deutlich ausgemacht werden. Eine Vielzahl an Prozessen und Foren ist etabliert worden, die weitgehend koordiniert zu den Themen globaler Wasserpolitik arbeiten und mit der CSD einen zwischenstaatlichen Prozess besitzen, aber faktisch auch alle zehn Jahre auf der internationalen Agenda verschiedener Gipfel stehen.<sup>419</sup> Wie beschrieben ist die *programmatische* Funktion der globalen Wasserpolitik dominant. Eine solche Regimefunktion hilft im Sinne von ‚Ressourcenpools‘ Projekte zu verwirklichen, die über die Kapazitäten einzelner Mitglieder hinausgehen und beispielsweise in den beiden

---

<sup>418</sup> Diese 7 Punkte sind eine Synthese aus Karlsson-Vinkhuyzen 2010. Die Autorin bietet auch eine vergleichbare Zusammenfassung an, a.a.O., S. 193, in der die Ergebnisse der ersten von UN-Energy (unter Führung von UNIDO) initiierten *Vienna Energy Conferences 2009* wiedergegeben werden.

<sup>419</sup> Beobachter und Teilnehmer globaler Wasserpolitik beklagen häufig die Vielzahl von Foren und Prozessen. Analysiert man dies jedoch genauer, kann man auch die inneren, sicher verbesserungswürdigen Verweisungszusammenhänge erkennen. Dient die jährliche Stockholmer Weltwasserwoche als Treffpunkt der Water-Community, stellen die alle drei Jahre tagenden Weltwasserforen einen breiteren Rahmen für alle Stakeholder zur Verfügung. Steht Wasser auf der Agenda der zwischenstaatlichen CSD, orientieren sich genannte Foren und weitere Prozesse und Akteure an deren Zeitrahmen und Beschlüssen. Gelingt es Wasser prominent auf der Agenda internationaler Gipfel wie dem Millenniumsgipfel oder dem Gipfel von Johannesburg 2002 vertreten zu sein, können weitreichende Auswirkungen für die weitere Institutionalisierung dieses Politikfeldes erwartet werden.

internationalen Wasserdokumenten und paradigmatisch in den Aktivitäten zum MDG-10 vorliegen. Die Bemühungen zur Stärkung von UN-Water sind ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen, bedarf doch die erfolgreiche Implementierung programmatischer Aufgaben einen starken administrativ-organisatorischen Kern, um Vorgaben bzw. Empfehlungen tatsächlich umzusetzen. Nicht zufällig fand die faktische Aufwertung des ACC-Water zu UN-Water im Jahr 2003 statt, direkt nach dem Johannesburg-Gipfel von 2002, mit dessen Fokus auf Fragen der Implementierung (bereits) verabschiedeter Ziele. Faktisch stellt die programmatische Funktion auch einen Großteil der *Legitimationsbasis* des gegenwärtigen globalen Wasserregimes dar, weil es auch in seiner jetzigen Form beachtlich Aufmerksamkeit und Ressourcen bindet und daher mindestens mit der Vermutung der Effektivität auftreten und für viele Aufgabenfelder eine globale Unterstützung bereitstellen kann – im Sinne der Worte der Teilnehmenden des 4. Weltwasserforums: *global support for local action*. Schließlich erfüllt das globale Wasserregime *generative* Funktionen, gibt allen voran politische Handlungsempfehlungen, erzeugt Konsens hinsichtlich der Problembeschreibung wie Lösungsoptionen und entwickelt in diesem Zusammenhang gemeinsame Visionen und auch Praktiken. Diese Regimefunktion besteht seit Mar del Plata 1977, wo Wasser als endliche Ressource erfasst worden ist, spiegelte sich in den IWRM Prinzipien von Dublin 1992, die den Weg für eine *politische* Debatte zur nachhaltigen Wassernutzung ebneten, den ‚Wasservisionen‘ um das 2. Weltwasserforum 2000, die nach einem Konsens hinsichtlich ‚Wasser für das 21. Jahrhundert‘ suchten, bis hin zu Teilaspekten wie den ‚Petersberger Gesprächen‘ zu grenzüberschreitenden Gewässern, die trotz der Blockade formaler Gespräche im Rahmen der UN *Watercourse Convention* von 1997 das Thema ‚Wasser‘ als eines von Kooperation und nicht von Konflikten zu festigen verstanden. Des Weiteren wurde in Kapitel 4 herausgearbeitet, dass das *Comprehensive Assessment* von 1998 in Vorbereitung der CSD 6 von entscheidender Bedeutung war, um Wasser mit neuem Gewicht auf der internationalen Agenda zu verankern, und dass die darauf aufbauenden Weltwasserentwicklungsberichte ebenfalls die generative Funktion im Rahmen globaler Wasserpolitik unterstreichen, beispielsweise indem die globale Wasserkrise in ihrem Kern als eine Governance-Krise erfasst worden ist. Am Beispiel der Bonner Süßwasserkonferenz von 2001 wurde zudem darauf verwiesen, dass der internationale politische Suchprozess nach einer nachhaltigen Wasserpolitik mit all seinen Defiziten noch immer beispielhaft für andere Politikbereiche sein kann, insofern Wasser intrinsisch als ein Feld für *Umwelt und Entwicklung* zu verstehen ist und oft auch verstanden wird – ein Erfahrungsschatz, der nun mit Blick auf die Rio+20 Konferenz erneut zur Geltung zu bringen ist.

In der Literatur wird zudem darauf verwiesen, dass insbesondere die Kombination von programmatischer und generativer Funktion häufig anzutreffen ist, wie im vorliegenden Fall globaler Wasserpolitik klar bestätigt. ‚Weiche‘ Regimefunktionen können dabei durch erfahrbare Kooperationspraxis das zugrundeliegende Aufgabengebiet ins Bewusstsein der beteiligten Akteure rücken und helfen, Sachkompetenz zu erwerben sowie Denk- und Handlungsmuster aufzubrechen und möglicherweise Wege für eine weitere zukünftige Verregelungen eröffnen. Das ist beispielsweise konkret an der konstitutiven Rolle der Bonner Süßwasserkonferenz von 2001 für die Aufnahme der Sanitärfrage in den MDG-Kanon in Johannesburg 2002 festzumachen und mindestens indirekt an der Etablierung des Gedankens der Querschnittsfunktion von Wasser, beispielsweise für die Erreichung aller MDGs, der in Bonn und Johannesburg auf der Agenda stand und 2005 auf der CSD 13 im Jahr 2005 (bereits) zum *common knowledge* gehörte. Umgekehrt gilt aber auch, dass es wenig Sinn ergibt, ein Regime mit einem elaborierten Regulierungsapparat auszustatten, bevor sich ein Grundkonsens oder -verständnis etablieren konnte – möglicherweise ein entscheidendes Problem der 1997er UN *Watercourse Convention*, die in die Souveränität ihrer Vertragsstaaten einschneiden würde, ohne bislang auf breiten Konsens diesbezüglich bauen zu können. Fakt ist auch, dass im Rahmen der Vereinten Nationen und deren UN-Water mit der UNESCO einerseits, der Weltbank sowie UNDP und in Teilbereichen WHO/UNICEF und FAO andererseits jene Organisationen tonangebend sind, die recht genau die generative Funktion (UNESCO) und die programmatische Funktion (die anderen genannten UN Organisationen) des globalen Wasserregimes widerspiegeln. *Eine Autorität* in Wasserfragen gibt es bislang nicht, die auch regelsetzend tätig werden könnte. Diese Funktion findet sich jedoch in verbindlicher Weise beispielsweise im Rahmen der *UNCEC Water Convention* auf regionaler Ebene wieder und weitgehend unverbindlich, wenn auch nicht gänzlich wirkungslos, in den genannten globalen Foren.<sup>420</sup>

### 5.1.2.3 Verortung im Regimebildungsprozess

Schließlich können vor dem Hintergrund der (meta-) kritischen Auseinandersetzung mit Dimitrov et al. die analytisch differenzierbaren Phasen der Regimebildung von *agenda*

---

<sup>420</sup> Bezeichnend ist, dass nach Verabschiedung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung sowie der Anerkennung dessen rechtlicher Verbindlichkeit durch das Human Rights Council der Vereinten Nationen auf der Website von UN-Water nur allgemeine Verweise zur UN-Presserklärung sowie allgemeine Links zum Thema finden waren. Dass es sich hierbei um ein kontroverses Thema handelt, steht außer Frage. In diesem Kontext zeigt es aber vor allem, dass UN-Water gegenwärtig nicht *der* tonangebende, oder auch ‚federführende‘ Akteur globaler Wasserpolitik ist, der in der Lage wäre, die *offizielle* Position zu derlei Sachfragen festzulegen.

*formation, institutional choice* und *operation/implementation (Operationalisierungsphase)* mit globaler Wasserpolitik seit 1977 kurz in Beziehung gesetzt und ein letzter regimetheoretischer ‚Baustein‘ zur *interpretativen Erfassung* globaler Wasserpolitik als globales Wasserregime hinzugefügt werden. Die erste Phase trat gewissermaßen wiederholt auf, einmal zu Beginn im Jahre 1977 und dann erneut 1997, mit einem ‚Frühstart‘ im Jahr 1992 in Dublin. Zu beiden Zeitpunkten wurde in mehrjährigen Prozessen globale Wasserpolitik mit Bezug auf die Prinzipien ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ definiert und auf der internationalen Ebene verankert. Die zweite und dritte Phase verlaufen im Bereich ‚Wasser‘ parallel zueinander. Das bricht, hier nur ‚nebenbei‘ bemerkt, auch mit einem linearen Verständnis von Politikprozessen oder auch –zyklen.

Die Staatengemeinschaft nahm beispielsweise 1997 den Faden zur Frage der Wasserversorgung mit Nachdruck wieder auf, den sie nach der ersten Wasserdekade mit ihren gemischten Ergebnissen 1990 hatte fallen lassen. Damit verbunden wurden im Rahmen des *institutional choice* Ende der 1990er Jahre zwischenstaatliche Regelungen wieder eingebracht, die, wenn auch unverbindlich, nur wenig später durch MDG-10 und mit Blick auf das zweite Grundprinzip globaler Wasserpolitik durch die Empfehlungen von Johannesburg zum IWRM-Ansatz die globale Wasserpolitik klar dominieren sollten. Die Etablierung der Weltwasserentwicklungsberichte und einer Vielzahl einzelner Sachberichte, die Nutzung der CSD-Plattform<sup>421</sup> sowie die aktive Platzierung der Wasseragenda auf anderen globalen Foren sind weitere Kernbereiche der *institutional choice*, die dem primär programmatisch-generativen globalen Wasserregime zuarbeiten bzw. das globale Wasserregime in seiner gegenwärtigen Form in großen Teilen *sind*. Inwieweit auch klarere rechtliche Rahmen als die bisherigen *soft-law*-Bestimmungen möglich sind, werden nun der Prozess um das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung und möglicherweise auch die verstärkten Aktivitäten UNSGAB's zur Ratifizierung der *UN Watercourse Convention* zeigen. Auch die Etablierung und Stärkung des relativ erfolgreichen UN-Water ist eine klare und ‚harte‘ *institutional choice*, die ohne die programmatische Funktion und die erwähnte Effektivitätsvermutung des globalen Wasserregimes kaum so gefallen wäre.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Auch musste sich die Staatengemeinschaft erst einmal darauf verständigen, im Rahmen der ‚Neuerfindung‘ der CSD im Jahr 2003 Wasser- und Sanitärfragen mit dem ersten Zweijahreszyklus des neuen Bearbeitungsmodus faktisch die höchste Priorität einzuräumen. Diese Entscheidung fiel auch explizit mit Hinblick auf das sonst fehlende *institutional home* innerhalb der UN (E/CN.17/2003/6).

<sup>422</sup> Insofern ist die weiterhin diagnostizierte Umsetzungsschwäche globaler Wasserpolitik durch die Berichte der CSD 16 eine Kritik, die das gegenwärtige globale Wasserregime in seinem programmatischen Kern zu treffen vermag.

Globale Wasserpolitik ist zuständig für eines der drängendsten, weil lebenswichtigen und daher auch nicht aufschiebbaren Arbeitsfelder schlechthin – ohne Wasser kein Leben – und daher von Beginn an (1977) immer auch in der Operationalisierungs- und Implementierungsphase. Globale Wasserpolitik als Regimebildungsprozess ist immer schon *Regime-Praxis*, und das auch auf die Gefahr hin, suboptimale Handlungsergebnisse aufgrund einer ungenügenden und gegebenenfalls dysfunktionalen Institutionalisierung zu erzielen.<sup>423</sup>

#### 5.1.2.4 Kontrastfolie 3: Globale Wasserpolitik als globales Politiknetzwerk?

Abschließend soll vor dem Hintergrund des gleichsam konkurrierenden Netzwerk-Ansatzes noch *kurz und exemplarisch* gefragt werden, ob die vorliegende Arbeit den regimetheoretischen Rahmen möglicherweise überdehnt und der Netzwerk-Ansatz für die Erfassung globaler Wasserpolitik der geeignetere wäre. Ist es also möglich, eine Trennlinie zwischen einem globalen *Wasserregime* und dem Vorhandensein einer Water-Community oder einem *Netzwerk* zu ziehen?<sup>424</sup> Nach einer oft verwendeten Definition von Benner und Reinicke sind globale Politiknetzwerke:

*grenzüberschreitende, relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen und*

---

<sup>423</sup> Hierbei handelt es sich auch um eine *praktische* Widerlegungen des Lehrsatzes, wonach die Form der Funktion zu folgen habe. Denn diese Lehrbuchmeinung besagt gerade nicht, dass sich die Form im Prozess der Funktionserfüllung herausbildet, sondern eine klare Form für eine vorab klar definierte Funktion ermittelt werden soll. Wenn man einerseits im Sinne rationaler strategischer Planung an dieser Lehrmeinung festhalten muss, um Planungsprozesse strategisch zu orientieren, wäre es andererseits naiv, in der Praxis (globaler Wasserpolitik) immer erst die Funktion zu bestimmen, bevor die institutionelle Reform des Governance-Gefüges vonstatten geht. Im Rahmen einer auf Mandate und Zuständigkeiten bedachten Welt der internationalen Beziehungen und der UN zumal wird faktisch *form follows function* als Mantra institutioneller Reformen sowohl von Befürwortern wie Reformgegnern im Munde geführt, von der Aufwertung des UNEP bis zur richtigen Positionierung von UN-Water. (Während die einen auf der Suche nach der geeigneten Governance-Form sind, kann für die anderen dieser Suchprozess nicht lang genug andauern.) Siehe dazu auch allgemein die kritische organisationstheoretische Diskussion zum Thema in Georg Schreyögg 2003, Kap. 3, die von einer praktischen Gleichzeitigkeit von Form und Funktion ausgeht. Damit verbunden ist auch eine Einsicht aus der verantwortungsethischen Diskussion, wonach es *keinen Nullpunkt in der Geschichte* gibt – Geschichte hat immer schon begonnen. So auch die Pointe von Wendt 1992 und so auch deutlich Nitsch 2009, der mit Blick auf das ‚sozial-ökologische System‘ Amazonien überzeugend gegen die Unmöglichkeit einer *mastermind* gesteuerten *tabula rasa* mit anschließendem ‚besseren‘ Neubeginn argumentiert.

<sup>424</sup> Dieser Punkt ist theoretisch nicht trivial. Beispielsweise wird das ‚Klima-Bündnis‘ einerseits von Mayer-Ries 1999 mit Hilfe der Regimetheorie erklärt, von der WZB Arbeitsgruppe ‚Transnationale Städtenetzwerke in Europa‘ (beendet) wurde dasselbe Bündnis hingegen als ein Netzwerk erfasst. Gehe zu [http://www.wzb.eu/alt/ztn/projects/pro01\\_staedte\\_europa.de.htm](http://www.wzb.eu/alt/ztn/projects/pro01_staedte_europa.de.htm) (31/08/2010). Siehe auch Conca 2006, S. 134-139, der, wie Mukhtarov 2008, große Teile des IWRM-Prozesses als „International Water Network Building“ erfasst.

*Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen.*<sup>425</sup>

In gewisser Weise drehte sich für eine Arbeit zur globalen Wasserpolitik, die einen Netzwerk-Ansatz verwenden würde, die Beweisführung zum bislang Gesagten um. Man müsste dann globale Wasserpolitik weitgehend vom Kriterium ‚formal organisiert‘ befreien, um den Politiknetzwerk-Ansatz stringent auf globale Wasserpolitik anwenden zu können.<sup>426</sup> Durch den Fokus der vorliegenden Arbeit, der auf den (zwischenstaatlichen) ‚Kern‘ globaler Wasserpolitik zielt, sollte der, wenn man so will, stärker ‚formal‘ argumentierende Regimeansatz *prima facie* aber geeigneter sein, die hier favorisierte Frage nach der Institutionalisierung dieses Politikfeldes angemessen zu beantworten. Dies belegt auch zumindest indirekt ein Blick auf einen Beitrag Frank Biermanns. Dort sucht Biermann nach „emerging governance mechanisms beyond the intergovernmental [climate, F.S.] regime“ und stellt fest:

*Over the last decades, many non-state actors became formally part of global norm-setting and norm-implementing institutions and mechanisms, which denotes a shift from intergovernmental regimes to public-private and increasingly private-private cooperation and global policy-making.*<sup>427</sup>

Doch während das von Biermann diskutierte Klimaregime im komplexen Prozess seiner Bildung wie Implementierung sich zunehmend auch nichtstaatlichen Akteuren öffnete und folglich „beyond the *intergovernmental* regime“ entwickelte – was in der Folge auch einen großen Teil des Forschungsinteresses auf sich zog –, gestaltete sich der Prozess der Regimebildung im Bereich Wasser in umgekehrter Richtung. Hier war das ‚zwischenstaatliche Vakuum‘ der ersten Hälfte der 1990er Jahre problematisch – ein weithin anerkanntes Urteil in der Water-Community und in dieser Arbeit beispielhaft mit Biswas belegt. Die einsetzende erneute Dynamik globaler Wasserpolitik seit 1997 ging mit dem Wiedererstarken zwischenstaatlichen Handelns einher.<sup>428</sup> Dieses ‚Wiedererstarken‘ ersetzte

---

<sup>425</sup> Thorsten Benner, Wolfgang Reinicke 1999, zitiert nach Jonas Meckling 2003, S. 16; siehe dazu auch Jan Martin Witte, Charlotte Streck, Thorsten Benner 2003.

<sup>426</sup> Wie immer wäre es praktisch wünschenswert und in der Sache sicher auch möglich, beide Ansätze parallel zu verwenden.

<sup>427</sup> Biermann 2010, S. 285. Siehe zur Analyse desselben ‚Phänomens‘, insbesondere ‚nach Kopenhagen‘, jedoch mit einem anderen theoretischen Ansatz Keohane, Victor 2010.

<sup>428</sup> Diese ‚Hintertür‘ lässt sich auch Biermann offen, indem er als plausibles, wenn auch gegenwärtig nicht wahrscheinliches Szenario festhält: „It may well be possible that once intergovernmental consensus on the key parameters of a strong global regime emerges, also parallel networks, institutions and parameters that have evolved in recent years ‚beyond the state‘ might lose their influence and be surpassed by stronger public regulation again.“ Biermann 2010, S. 287. Einen solchen ‚Trend‘ hat es auch im Bereich Wasser seit 1997 gegeben und gegenwärtig mit der Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung einen Höhepunkt erhalten. Gleichzeitig wurde beispielsweise mit Blick auf das Wechselverhältnis von Menschenrecht



selbstverständlich nicht nicht-staatliches Handeln, sondern entwickelte und implementierte mit diesem gemeinsam das globale Wasserregime. Folglich gilt auch hier, dass der Forschungsfokus der vorliegenden Arbeit auf den (zwischenstaatlichen) ‚Kern‘ des globalen Wasserregimes nicht nur den empirisch besonders interessanten Aspekt zur Erfassung der Dynamiken globaler Wasserpolitik insbesondere seit 1997 ausmacht, sondern auch in geeigneter Form von der Regimetheorie bearbeitet werden kann.

Durch die in der Netzwerkanalyse oder von Biermann und anderen unter ‚agency beyond the state‘<sup>429</sup> bevorzugt diskutierten Beispiele wird zudem deutlich, dass sich die hier untersuchte globale Wasserpolitik im Sinne eines globalen Wasserregimes auf einer ‚anderen Ebene‘ bewegt als beispielsweise der Global Compact,<sup>430</sup> die Johannesburg-Partnerschaften<sup>431</sup> oder, erneut, die World Commission on Dams.<sup>432</sup> Diese drei Beispiele globaler Politiknetzwerke sind Bestandteile vom hier diskutierten globalen Wasserregime bzw. können als solche verstanden werden. Insbesondere am Beispiel der Johannesburg-Partnerschaften wird deutlich, dass diese in aller Regel als Mittel zur Erreichung der übergeordneten Regimeprinzipien ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ angesehen werden können. Von den globalen Foren wie der CSD oder im Rahmen der Bonner Süßwasserkonferenz von 2001 sind diese Netzwerke in ein kohärentes Ganzes eingefügt worden. Das erwähnte Global Public Policy Network on Water Management (GPPN) ist ein weiteres ‚Paradebeispiel‘, und das nicht nur wegen seines Titels. Wie erwähnt übernimmt GPPN gegenwärtig wichtige Funktion, Aktivitäten globaler Wasserpolitik in Zeiten geringerer politischer Aufmerksamkeit zu generieren und den globalen Wasserdiskurs nicht verebben zu lassen. Damit *dient* es dem globalen Wasserregime, ohne es selbst zu *sein*. Der hier verfolgte Regimebegriff, der mit den Arbeiten Youngs et al. die Erkenntnisse der Governance-Forschung seit Mitte der 1990er Jahre beinhaltet, könnte demnach auch zwischen ‚klassisch‘ auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen basierenden Regimen und den deutlich offeneren, informellen Politiknetzwerken angesiedelt werden. Er vermeidet dadurch die

---

und (implementierungsfokussiertem) MDG-Prozess belegt, dass ‚intergovernmental consensus‘ nichts ist, was das globale Wasserregime allein zur Praxis kommen lässt. Im besten dialektischen Sinne mag man hier also festhalten: Globale Wasserpolitik ist von einem *Government without Governance* (1980) über ein *Governance without Government* (1990) im 21. Jahrhundert bei *Government and Governance* angekommen. Mit Zürn 1998a, S. 176, kann man, weniger metaphorisch und klarer in Regierung (Government) und Regieren (Governance) unterscheidend, auch wie folgt sagen: Globale Wasserpolitik ist von einem *Governance with Government* (1980) über ein *Governance without Government* (1990) im 21. Jahrhundert bei *Governance with and without Government* angekommen.

<sup>429</sup> Biermann et al. 2008; ‚in der Sache‘ noch stärker ‚beyond the state‘ siehe Biermann 2008.

<sup>430</sup> Siehe dazu John Ruggie 2002.

<sup>431</sup> Siehe Partzsch 2007.

<sup>432</sup> Beispielsweise diskutiert in Conca 2006, Kap. 6, oder Dingwerth, Pattberg 2007.

Engführung erstgenannter, ohne aber auf die relative Schärfe des Regime-Ansatzes gegenüber dem Netzwerk-Ansatz (für die hier analysierte globale Wasserpolitik) verzichten zu müssen.

### **5.1.3 Ergebnis und Beantwortung der Forschungsfrage nach Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes**

Damit kann als Ergebnis dieses regimetheoretisch fundierten und interpretativ gehaltenen ersten Unterkapitels der Schlussfolgerungen Folgendes festgehalten werden: Es schälte sich heraus, dass die Frage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes möglicherweise ‚nur‘ im Sinne einer ‚Einerseits-andererseits-Antwort‘ adressiert werden kann, also ein klares ‚Ja‘, aber auch ‚Nein‘ nicht zu erwarten ist. Einerseits lässt sich bei einem restriktiven Regimeverständnis im Sinne verbindlicher internationaler Abkommen der gegenwärtige Stand globaler Wasserpolitik nicht als ein Regime bezeichnen. Andererseits kann bei einem weiter gefassten Regimebegriff, der die Regimecharakteristika mit Blick auf deren verhaltenssteuernde Wirkungen für Regimemitglieder analysiert, begründet und sinnvoll von einem globalen Wasserregime gesprochen werden. Einer Tendenz in der Forschung, wonach ein nicht verbindliches institutionelles Arrangement allein sinnvoll auf nicht-staatliche Regimeformen Anwendung finden kann, wird nicht gefolgt. Auch wenn im Sinne eines Regime-Komplexes Wasser von verschiedenen Akteuren, auf verschiedenen Ebenen und im Rahmen verschiedener Foren transnational bearbeitet wird – was beispielsweise Pahl-Wostl, Gupta und Petry erfassen –, belegt die vorliegende Arbeit zum einen, dass globale Wasserpolitik in ihrem Kern zu einem Großteil den ‚Spielregeln‘ der Staatengemeinschaft folgt, und zum anderen, dass vom präziseren regimetheoretischen Erfassen dieses ‚Kerns‘ die wohl größten Erkenntnisgewinne hinsichtlich gegenwärtiger globaler Wasserpolitik zu erwarten sind. Obwohl die Vorgaben und Regeln dieses Politikfeldes gegenwärtig ‚weiche‘ Steuerungsformen darstellen, sind auch die internationalen Verhandlungen beispielsweise im Rahmen der CSD doch mit dem ‚Gewicht‘ zwischenstaatlicher Vereinbarungen ausgestattet, wie auch Madland Kaasa belegt.<sup>433</sup> Ohne dem ‚klassischen‘ Regimeverständnis verhaftet zu bleiben, stellt sich der Hauptkritikpunkt der allgemeinen Governance-Forschung an der Regimetheorie für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand letztlich eher als Vor- und nicht als Nachteil heraus: dessen Fokus auf *zwischenstaatliche* Vereinbarungen. Damit ist auch klar geworden, dass die eingeführte

---

<sup>433</sup> Siehe Madland Kaasa 2007, dort insbesondere S. 116ff, wo die relativ informelle und innovationsfreudige Struktur der CSD diskutiert wird, die jedoch gleichzeitig komplett in den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess eingebunden ist.

Abwandlung der Forschungsfrage eindeutig positiv beantwortet werden kann: Der regimetheoretische Rahmen ist geeignet, globale Wasserpolitik zu erfassen und zu orientieren. Ein großer Teil in der Literatur bestehender vorschneller Charakterisierungen globaler Wasserpolitik als ‚unkoordiniert‘, ‚fragmentiert‘ und ‚wirkungslos‘ muss folglich revidiert und neu betrachtet werden. Ohne einem im Kern auch definitorischen Argument zu viel Gewicht beizumessen, kann doch gesagt werden, dass durch die *Erfassung globaler Wasserpolitik als eines globalen Wasserregimes* dieses Politikfeld in einem neuen Licht zu betrachten ist, in welchem, kurz gesprochen, „actors’ expectations converge“ (Krasner-Definition) und eine koordinierte kollektive Bearbeitung der globalen Wasserkrise vonstatten geht.

Die eingangs diagnostizierte Forschungslücke kann also zu einem großen Teil geschlossen werden, und die komplexen Prozesse globaler Wasserpolitik können zwar nicht in allen Fällen hinreichend tief, wohl aber in einem nicht-trivialen Sinne durch die Regimetheorie bearbeitet werden. Wird globale Wasserpolitik in der Forschung oft deutlich ‚unterbewertet‘ oder gelegentlich auch mit unrealistischen Forderungen übermäßig belastet, legt diese regimetheoretisch argumentierende Arbeit eine realistischere, das heißt angemessenere Analyse vor.

## **5.2 Hypothesengestützte Erklärungen zur gegenwärtigen**

### **Ausformung des globalen Wasserregimes**

Unterkapitel 5.1 hat insbesondere auf den *interpretativen* Erklärungsmodus der im Kapitel 3.3 entwickelten integrativen Theorie der Regimebildung zurückgegriffen und die Frage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes beantwortet. Im nun folgenden Unterkapitel soll mit Hilfe der integrativen Theorie der Regimebildung die *Erklärungskraft* der in Kapitel 3.2 rekonstruierten *Hypothesen* zur Regimebildung, die selbst in einem *interpretativen* Verweisungszusammenhang stehen, auf die Genese globaler Wasserpolitik seit 1977 bezogen werden. Dabei wird allgemein gezeigt, inwiefern sich diese Hypothesen zur Regimebildung sinnvoll auf den Bereich globaler Wasserpolitik anwenden lassen. Konkret wird erklärt, warum die in Kapitel 4 beschriebene und in 5.1 herausgearbeitete Situation besteht, wonach die Institutionalisierung globaler Wasserpolitik hinreichend weit fortgeschritten ist, um begründet und sinnvoll von einem globalen Wasserregime zu sprechen (im Sinne eines erweiterten Regimebegriffs). Das scheint globale Wasserpolitik beispielsweise von globaler Energiepolitik zu unterscheiden. Gleichzeitig muss allerdings erklärt werden können, warum

das bestehende globale Wasserregime weiterhin einen formal begrenzten und rechtlich unverbindlichen Charakter aufweist. Des Weiteren muss auch erklärt werden können, warum in strittigen Teilgebieten wie dem grenzüberschreitenden Gewässermanagement, bis vor kurzem einem Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung oder einer strikten Lesart nachhaltigen Wasserressourcenmanagements eine tiefgreifendere Verregelung noch nicht stattgefunden hat.

### **5.2.1 Anwendung der Hypothesen zur Regimebildung auf die globale Wasserpolitik**

Als einzige strikt notwendige Bedingung für erfolgreiche Regimebildungsprozesse wurden in der hier wiedergebenen Literatur *Führungspersönlichkeiten* ausgemacht. Beschränkt man sich auf die Phase nach 1997, können durchaus einzelne Persönlichkeiten hervorgehoben werden, die von entscheidender Bedeutung waren, globale Wasserpolitik weiter zu institutionalisieren und damit diese Bedingung erfolgreicher Regimebildung belegen. Mit Blick auf Wasser als Unterziel der Millenniumentwicklungsziele (MDG-10) bzw. ein ‚Wasser für alle‘ kann Kofi Annan genannt werden, in dessen Zeit als UN Generalsekretär die Entwicklung und Verabschiedung der MDGs fiel, der mit den WEHAB Themen von Johannesburg Wasser an die erste Stelle seiner Aufmerksamkeit setzte, mit UNSGAB<sup>434</sup> einen eigenen *high-level* Beratungsstab für den UN Generalsekretär zu Wasser- und Sanitärfragen (UNSGAB) einrichten ließ und als erster UN Generalsekretär im Rahmen der Sitzungen zur CSD 12/13 zu Wasser diesen (formal niedrig angesiedelten) Unterausschuss des ECOSOC besuchte und die Sitzung damit *de facto* aufwertete. Annans Rolle im Bereich Wasser blieb nicht allein symbolischer Natur, sondern er initiierte und begleitete zentrale Prozesse zur Erreichung geregelter Wasser- und Sanitärversorgung in substantieller Weise. Annan hatte daher neben einer intellektuell-symbolischen Führerschaft auch in Ansätzen strukturelle Führungskapazität qua UN Generalsekretär und dessen Macht, das Thema um 2000 erneut und prominent auf der internationalen Agenda zu platzieren.

Das zweite Grundprinzip globaler Wasserpolitik ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ ist durch den IWRM-Ansatz zur politischen Praxis geworden. In dieser Arbeit ist in Anlehnung an Haas und unterstützt durch Mukhtarov IWRM als ein Aufgabenbereich

---

<sup>434</sup> Hier soll nochmals an die Aufwertung erinnert werden, die Wasser- und Sanitärversorgung durch diese (*high-level*) ‚Stabsstelle‘ am Büro des UN Generalsekretärs erfahren hat und die mit Prinz Willem-Alexander der Niederlande gegenwärtig einen charismatischen und im Thema versierten Vorsitzenden hat.

erfasst worden, der von einer *epistemic community* etabliert worden ist.<sup>435</sup> Hierzu können Personen wie Torkil Jonch-Clausen und Margaret Catley-Carlson als ‚führende Köpfe‘ genannt werden. Während Jonch-Clausen vor allem eine intellektuelle Führungsrolle zukommt (aber auch die eines Entrepreneurs), der es verstand, die ‚Expertensprache‘ hinter IWRM in die Logik politischer Prozesse zu überführen, trat Catley-Carlson mit ihrem Hintergrund als hochrangige Beamtin der kanadischen Regierung sowie mehrerer UN Organisationen in ihrer Funktion als Vorsitzende der GWP primär als Entrepreneur im Sinne regimetheoretischer Analysen auf.<sup>436</sup> So gelang es (vor allem der GWP), IWRM Ende der 1990er Jahre als herrschende Meinung und auch politisch ernstzunehmende Position zu festigen, was durch das IWRM-Ziel 2005 von Johannesburg 2002 seinen Höhepunkt fand und festgeschrieben wurde. Schließlich müssen in diesem Zusammenhang auch die rotierenden Vorsitzenden von UN-Water genannt werden, die im gegebenen Rahmen ein klarer Fall von *Entrepreneurs* sind – und keine strukturellen Führer, zum Beispiel deshalb, weil UN-Water keine wirkliche Entscheidungsgewalt über seine Mitglieder besitzt. Insbesondere die Rolle von Jamie Bertram als Vorsitzendem des neu konstituierten UN-Water nach 2003 (und ‚Kopf‘ hinter dem genannten GLAAS-Bericht) ist hier zu erwähnen, dem es gelang, das Momentum jener Jahre zu nutzen und UN-Water so zu etablieren und im Rahmen der CSD 13 auch festzuschreiben, dass es weithin als über das ACC-Water (das heißt dessen Vorgängermechanismus) hinausgehend wahrgenommen und geschätzt wird. Insoweit sind alle drei Führungstypen identifizierbar (intellektuell, strukturell und entrepreneurial), deren Zusammentreffen um 2000 eine schlüssige Erklärung für gesteigerte Anstrengungen zur weiteren Institutionalisierung globaler Wasserpolitik liefert und die in den unmittelbaren Jahren nach dem Rio-Gipfel von 1992 noch nicht auszumachen waren.<sup>437</sup> Da die gegenwärtige Phase reduzierter Aufmerksamkeit für Wasserthemen auch mit einem Fehlen entsprechender Führungspersönlichkeiten einherzugehen scheint, könnte globale Wasserpolitik derzeit erneut in eine prekäre Lage abrutschen.<sup>438</sup>

---

<sup>435</sup> Siehe Haas 1992, 2002 und Mukhtarov 2008.

<sup>436</sup> Mit Malin Falkenmark, William Cosgrove und Andras Szöllösi-Nagy könnten weitere Persönlichkeiten genannt werden, die von entscheidender intellektuell-wissenschaftlicher Tragweite sind und insbesondere die starke generative Regimefunktion mitgeprägt haben bzw. prägen.

<sup>437</sup> Dieses Bild bezüglich tragender (Führungs-) Persönlichkeiten ist gewiss noch unvollständig, insbesondere dann, wenn es sich um globale Wasserpolitik allgemein handelt und nicht allein um globale Wasserpolitik als Regimebildungsprozess. Gleichzeitig ließe sich die Anzahl derlei herausragender Persönlichkeiten wie auch einschlägiger wissenschaftlicher Arbeiten zur globalen Wasserpolitik auf eine Zahl kaum größer als ein Dutzend begrenzen.

<sup>438</sup> Als Teilnehmer in Prozessen globaler Wasserpolitik ist es immer wieder verblüffend, wie entscheidend (Einzel-) Personen sind. Das mag insbesondere auf Fälle wie den vorliegenden zutreffen, der primär unverbindlich einen ‚Möglichkeitsraum‘ absteckt, der dann genutzt bzw. nicht genutzt wird. Umso wichtiger ist es, dass Forschung zum Thema ‚Führung‘ (auch in regime-, d.h. institutionentheoretischer Perspektive) wieder

Führungsfunktionen können auch in genereller Weise auf Staaten bezogen werden. Einen Hegemon *globaler* Wasserpolitik kann die vorliegende Arbeit nicht ausmachen, wohl aber die von Young bereits 1993 sprachlich erfassten ‚Koalition Williger‘, die einen Regimebildungsprozess befördern kann und eine zunehmend auch global koordinierte Wasserpolitik ermöglicht.<sup>439</sup> Schweden, die Niederlande und Deutschland, die innerhalb Europas besonders engagiert sind, weisen primär intellektuelle Führerschaft auf oder sind gelegentlich Entrepreneurs, beispielsweise mit der Bonner Internationalen Süßwasserkonferenz von 2001 und jetzt auch der sogenannten Bonner „Nexus-Konferenz“ von 2011. Die Konferenz von 2001 prägt intellektuell noch immer die aktuelle Phase globaler Wasserpolitik und hat mit einer für das Jahr 2001 erstaunlich weiten Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure seither neue Standards für derlei hybride oder auch transnationale Konferenzen gesetzt. Gemeinsam mit einer durchaus konstruktiven globale Wasserpolitik der USA und ergänzt um wichtige Entwicklungs- bzw. Schwellenländer wie zunehmend Südafrika wären diese ‚Kernstaaten‘ durchaus in der Lage, auch strukturell zu führen und den Steuerungscharakter des globalen Wasserregimes zunehmend ‚härter‘ werden zu lassen. Sollten ernsthafte Bemühungen zur weiteren Formalisierung des aktuell weitgehend unverbindlichen globalen Wasserregimes unternommen werden, müssten und werden diese von jener Kerngruppe ausgehen.<sup>440</sup>

Dass sich *klar umrissene Probleme mit weniger komplexen Lösungsmustern* einfacher institutionalisieren lassen als vielschichtige, ist innerhalb des globalen Wasserregimes gut zu erkennen. Selbst wenn sich Fragen geregelter Wasser- und Sanitärversorgung im Detail äußerst schwierig gestalten können, ist dieser Arm globaler Wasserpolitik in seiner Institutionalisierung wie Implementierung gegenüber dem ungleich komplexeren eines integrativen Wasserressourcenmanagements, das zugleich ‚Auffangbecken‘ für nur schwer verhandelbare Themenkomplexe wie grenzüberschreitende Gewässer und ökosystemare

---

mehr Aufmerksamkeit erfährt und über den *common sense* („people make a difference“) hinausreichende Erklärungen anbieten kann.

<sup>439</sup> Auf der Ebene konkreter Flussgebiete, die in der vorliegenden Arbeit nicht erörtert wird, bestehen gleichwohl hegemoniale Beziehungen, so etwa mit China am Mekong oder Ägypten am Nil, letzterer interessanterweise ein Unterlieger. Bis jetzt ist jeder Versuch gescheitert, diese regionalen Machtstrukturen von der globalen Ebene ausgehend *top-down* aufzubrechen. Die Arbeit Lindemanns zum Elbe- und zum Rhein-Regime kann im europäischen Kontext hingegen keine Hegemonialmacht ausmachen, zumindest nicht so, dass diese den Regimebildungsprozess behindert oder befördert hätte; siehe Lindemann 2008; zum Thema spezifischer Flussregime sowie deren Kommissionen auch Bernauer 1997 sowie ders., Tobias Siegfried 2008.

<sup>440</sup> Es wird spannend sein zu beobachten, ob Deutschland in den kommenden Monaten oder auch Jahren einen substantiellen Beitrag zur *Umsetzung* des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung und ggf. auch der *UN Watercourse Convention* leistet und wie es seine Aktivitäten hierzu auch zur weiteren Stärkung des globalen Wasserregimes einzusetzen vermag. Gleichfalls ist davon auszugehen, dass es eines oder auch mehrerer starker asiatischer Staaten bedarf, sollte das *globale* Wasserregime in Form und Funktion deutlich gestärkt werden. Auszumachende japanische Aktivitäten scheinen hierfür derzeit nicht hinreichend zu sein.

Lösungen ist, deutlich vorangeschritten.<sup>441</sup> Wie in dieser Arbeit aber ebenfalls diskutiert, kommt es darauf an, im Rahmen der MDGs nicht allein auf die Zugangszahlen zu blicken, sondern die Nachhaltigkeit aller Bemühungen zu gewährleisten, mit anderen Worten: Eine wirkliche Gewährleistung von ‚Wasser für alle‘ setzt ein ‚nachhaltiges Wasserressourcenmanagement‘ voraus und eine gewisse Gleichzeitigkeit beider Grundprinzipien des globalen Wasserregimes ist unabdingbar.

Diese schwierige Balance beider Grundprinzipien, die sich durch den Regimebildungsprozess globaler Wasserpolitik zieht, kann vor dem Hintergrund einer weiteren Hypothese zur Regimebildung gut erklärt werden, wonach ein angestrebtes Regime mindestens eine ‚Fairness-Vermutung‘ aufweisen muss. Das spitzt sich vor den ‚Spielregeln‘ der internationalen Gemeinschaft wie dem Konsensgebot (einer im Falle von Wasser prinzipiell universellen Mitgliedschaft) zu, weil in jeder Entscheidung die Belange aller Mitgliedsstaaten hinreichend erfasst, mindestens aber nicht negativ berührt sein müssen. Solange beispielsweise in Fragen zum ökosystemaren Ansatz, eine in aggressiven Untertönen vorgetragene Forderung nach Privatisierung bzw. Liberalisierung des Wassermarktes oder auch weitreichenden Bestimmungen im Bereich grenzüberschreitender Wassernutzung bestehende Interessen eines Landes grundsätzlich in Frage gestellt werden, wird der relativ schwache Rahmen des globalen Wasserregimes die zugrundeliegenden Interessen nicht im Sinne kooperativer Lösungen transformieren können. Mehr noch, viele Auseinandersetzungen zu diesen Themen können die Form von *Wertekonflikten* annehmen – die im Kern auch noch immer in der fragilen Vermittlung von Umwelt und Entwicklung bzw. in der Vermittlung der beiden Grundprinzipien globaler Wasserpolitik ruhen –, die, wie mit Zürn beschrieben, als die am schwierigsten zu verregelnden Themenbereiche in den internationalen Beziehungen gekennzeichnet worden sind. Das allmähliche Hervortreten eines globalen Konsenses hinsichtlich der beiden Prinzipien globaler Wasserpolitik und deren gleichzeitige (quasi dialektische) Umsetzung ist demnach sowohl als Wirkung als auch als Voraussetzung des sich herausbildenden globalen Wasserregimes anzusehen.<sup>442</sup> Als konkrete Beispiele dieser Gleichzeitigkeit wurden die schwierigen Verhandlungen zum komplementären zur Geltung

---

<sup>441</sup> Dass viele Staaten hieran auch ein klareres Interesse haben als an nachhaltigem Wasserressourcenmanagement *per se* stellt einen wichtigen, aber separaten Punkt der Erklärung dar. Im vorliegenden Zusammenhang ist festzuhalten, dass Zugangszahlen – abermals mit all ihrer Eigenkomplexität – eine andere Bezugsgröße für die Institutionalisierung globaler Wasserpolitik darstellen als ein *good ecological status*, der beispielsweise einen zentralen Stellenwert im Rahmen der IWRM-ähnlichen *EU Water Framework Directive* hat und auch unter dem relativ festen Rahmen einer *EU Framework Directive* nicht leicht zu fassen ist.

<sup>442</sup> Dass abhängige und unabhängige Variablen bisweilen in-eins fallen mag für kausale Erklärungen eine theoretische Herausforderung darstellen, weniger aber für pragmatische Theorieansätze von Peirce, über Apel bis Wendt und Bromley. Vor allem aber repräsentiert dies eine Fähigkeit des Entrepreneurs, diese Spannung ‚auszuhalten‘ und sogar gewinnbringend im Regimebildungsprozess einzusetzen.

Bringen der MDG-Beschlüsse *und* der Beschlüsse von Johannesburg im Rahmen der CSD 13 von 2005 diskutiert oder auch die gleichzeitige Aufnahme der Sanitärfrage in den MDG-Kanon bei sonst vorwiegend dem nachhaltigen Wasserressourcenmanagement gewidmeten Vorgaben des Johannesburg-Implementierungsplan. Zumindest für den Autor der vorliegenden Arbeit hieße es zu spekulieren, versuchte man den *deal* vom Sanitärziel und dem IWRM-Ziel von Johannesburg 2002 zu belegen. Reine Koinzidenz scheint es aber nicht zu sein. Ähnliches kann angedeutet aber nicht ‚belegt‘ werden mit Blick auf eine mögliche ‚kausale‘ Verbindung zwischen der zu diesem Zeitpunkt einigermaßen überraschenden Annahme der Resolution 64/292 der UN Generalversammlung zum Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung und der gefühlten Frustration seitens mancher Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft – der Resolutionsentwurf wurde von Bolivien vorgelegt – nach dem Kopenhagener Klima-Gipfel von 2009. Damit einhergehend und deutlich klarer als bei Youngs Schlussfolgerung von 1993 scheint im Bereich globaler Wasserpolitik prägend zu sein, dass ein bestimmtes Maß an *gemeinsamen Interessen* und einer *kollektiv geteilten Wahrnehmung* des Problems für eine erfolgreiche Institutionalisierung nötig ist, weil nur so die (relative) Gleichzeitigkeit der Verwirklichung der beiden Grundprinzipien zu gewährleisten ist und ein Auseinanderfallen in Zugangsfragen einerseits, nachhaltiges Wasserressourcenmanagement andererseits (oder auch allgemein ein ‚Nord versus Süd‘) bis auf Weiteres relativ erfolgreich verhindert werden konnte.

Hier kann ebenfalls in Abgrenzung zum Ergebnis bei Young und Osherenko 1993 angefügt werden, dass globale Wasserpolitik und deren Institutionalisierung vermeintlich unter der Tatsache zu leiden hatte, dass dieses Thema oft *nicht hinreichend hoch auf der politischen Agenda angesiedelt* ist. Folgen waren unter anderem die erwähnten Versuche, Wasser im Rahmen anderer, vermeintlich höher bewerteter Agendas zu positionieren (zum Beispiel Ernährungssicherheit, Anpassung an den Klimawandel oder als ein Fall internationaler Sicherheitsfragen) oder auch Investitionen in Wasser offensiv als gewinnbringend darzustellen. Es kann hier nicht hinreichend geklärt werden, inwieweit die relativ geringere politische Bedeutung des Themas sich negativ oder positiv auf den Regimebildungsprozess auswirkte – letzteres könnte beispielsweise insoweit zutreffen, wie es das aktuelle Wasserregime überhaupt ermöglichte. Die wahrgenommene relativ geringe politische Bedeutung von ‚Wasser‘ soll aber als ein Aspekt dieses Regimebildungsprozesses festgehalten werden, der mindestens in der Sicht zentraler Akteure globaler Wasserpolitik immer wieder von entscheidender Bedeutung zu sein scheint.



Schließlich ist der *Stand wissenschaftlich-technischer Erkenntnis* mit der Verregelung globaler Wasserpolitik deutlich rückgekoppelt. So verstärkten sich Bemühungen zur weiteren Verregelung globaler Wasserpolitik mit dem Auftreten einschlägiger wissenschaftlich-technischer Berichte wie dem *Comprehensive Assessment* von 1998 und seither den Weltwasserentwicklungsberichten.<sup>443</sup> Die Rolle von *epistemic communities* konnte im Bereich von IWRM – und weniger klar hier in Bezug auf einen *rights-based approach* mit Blick auf ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung ausgeführt – nachgewiesen werden. Beide Prozesse hätten sich durch die Staatengemeinschaft allein wohl kaum derart stark in der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik verankern können. Solange das globale Wasserregime weiterhin primär generativ-programmatischen Charakters ist, sind diese *communities* ein wesentlicher Motor der weiteren Institutionalisierung globaler Wasserpolitik.

### **5.2.2 Nutzen der integrativen Theorie der Regimebildung zur Erklärung des aktuellen Standes der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik**

Bis jetzt scheint die hier verfolgte Argumentationsstrategie zielführend zu sein, weil eine hinreichend komplexe Theorie der Regimebildung mit Hilfe der verschiedenen, komplementär verwendeten und schulenübergreifenden Hypothesen plausible Erklärungen der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik geben kann, die auch die hier leitende Forschungsfrage nach der Existenz eines globalen Wasserregimes erhellt. Doch mit Hilfe einer integrativen Theorie der Regimebildung kann mehr erklärt werden.

Schärfer als in den primär liberal geprägten Arbeiten Youngs schlagen auch im globalen Regimebildungsprozess zu Wasser *Machtfragen* durch. Der Nutzen realistischer Theorieschule(n) wird mit der Abwesenheit eines Hegemons nicht obsolet. Die Gegenstimmen zur 1997er *UN Watercourse Convention* von China, der Türkei und Burundi sind, beispielsweise, sicher auch aus deren Oberlieger-Status im Flusseinzugsgebiet und damit auch ihrer Machtbasis begründet und vor allem bei beiden erstgenannten auch von entscheidender Bedeutung bzw. Wirkung.<sup>444</sup> Es kann nicht bezweifelt werden, dass das

---

<sup>443</sup> Eine interessante, wissenschaftliche wie politische (Folge-) Frage ist, ob der Weltwasserentwicklungsbericht wissenschaftlich zu stärken und in Richtung eines IPCC-ähnlichen *Assessments* neu aufzustellen wäre, oder aber ob er in seiner gegenwärtigen Form als *Bericht*, der in Teilen auch eine Art Konsens-Dokument der ihn tragenden UN-Water Mitglieder ist, dem globalen Wasserregime von größerem Nutzen ist.

<sup>444</sup> Oft vergessen wird hierbei die Perspektive, die hier kurz Erwähnung finden soll und an die beispielsweise Bedrich Moldan erinnert, wonach die Tschechische Republik, hier stellvertretend genannt für Oberlieger, unvorteilhaft auf dem „Dachfirst Europas“ läge, „wo alle Flüsse ins Ausland fließen und keiner hereinkommt“. Siehe Moldan 1995, S. 173ff.

globale Wasserregime langfristig unvollständig und in seiner Wirkung begrenzt bleibt, wenn es nicht imstande ist, den grenzüberschreitenden Charakter von Gewässern kollektiv und kooperativ sowie problem- und kontextsensitiv zu bearbeiten und damit auch an die gegenwärtigen Machtverhältnisse heranzutreten, die das aktuelle Regime daran hindern, diesen Aufgabenbereich einer wirkungsvollen Verregelung zu unterwerfen. Darüber hinaus kann auch der herausgearbeitete schwache, weil formal unverbindliche Charakter des gegenwärtigen Regimes allgemein sowie die weiterhin begrenzte Tiefe vieler Vorgaben mit realistischen Theorien erklärt werden. Staaten scheinen weiterhin nur begrenzt bereit zu sein, durch globale Vorgaben in ihre Souveränität eingreifen zu lassen (zum Beispiel IWRM umfassend umzusetzen) oder aber sich durch globale Vorgaben (zum Beispiel zur Höhe von ODA oder anderen Formen der Entwicklungszusammenarbeit) bindend zu verpflichten. Auch die eingangs erwähnten Forderungen an globale Wasserpolitik von Hoff und Hoekstra können hier genannt werden. In Bezug auf das gegenwärtig politisch Mach-, aber wohl auch Wünschbare, stellen sie Maximalpositionen dar und können vom gegenwärtigen Wasserregime kaum erfasst und einer Bearbeitung zugeführt werden.

Mit Blick auf die hier entwickelte integrative Theorie der Regimebildung kann mit Bezug auf Hasenclever, Mayer und Rittberger sowie Zürn an die Unterscheidung in eine absolute und relative Nutzenorientierung seitens der Akteure erinnert werden. Bei beiden Formen handelt sich um (zweck-) rationalistische Positionen, die in der hier verfolgten integrativen Theorie der Regimebildung auch in einem nicht-trivialen Sinne interpretativ zur Anwendung kommen. Während Kooperation unter Gesichtspunkten einer absoluten Nutzenorientierung meist im Eigeninteresse der Beteiligten ist, ist dieses bei einer relativen Nutzenorientierung gerade nicht der Fall. Mit Young und vor allem Zürn wurde diesbezüglich des Weiteren festgehalten, dass sogenannte Koordinations-Regimes deutlich einfacher zu institutionalisieren sind als Regime, die substantielle Kooperation verlangen, wobei in diesem Falle zusätzlich die Gefahr des Betrügens oder ‚Trittbrettfahrens‘ besteht, was auch bedeutet, dass Kooperations-Regime im besonderen Maße eine Herausforderung für ihre Mitglieder darstellen und beispielsweise die Bedeutung effektiver Regelüberwachung besonders hervorheben. In Koordinations-Regimen ist Zusammenarbeit zwar kein ‚Selbstläufer‘, im Kern aber quasi eine ‚technische Frage‘. Das globale Wasserregime im hier eingeführten Sinne aber zielt klar auf Kooperationen zwischen (Mitglieds-) Staaten ab und koordiniert nicht nur hinsichtlich eines Ziels, dessen Erreichen ohnehin im Eigeninteresse eines jeden Mitglieds liegt. Eine nachhaltige Wassernutzung, die zugleich allen eine ausreichende Menge Wasser zur Verfügung stellt, lässt sich nicht allein durch bessere Absprachen und

Koordination verwirklichen, beispielsweise deshalb nicht, weil es dafür *global support* benötigt. Investitionen im großen Stil, eine umfassende kollektive Kraftanstrengung und eine Neudefinition der Ressource ‚Wasser‘ sind beispielsweise hierfür nötig. Das fordert das ‚strikte‘ Eigeninteresse der Staaten heraus, transformiert es, oder scheitert. Wenn aber in globaler Wasserpolitik in zentralen Bereichen wie dem grenzüberschreitenden Gewässermanagement eine Orientierung an relativem Nutzen vorliegt und zugleich das Regime allgemein einen Kooperations- und weniger einen Koordinierungscharakter hat, handelt es sich dann bei globaler Wasserpolitik um einen Fall bzw. Typ, der für Regimebildung mit am wenigsten geeignet ist? Ja und nein.

Zum einen stellt diese Sachlage eine regimetheoretische Erklärung dazu dar, weshalb das globale Wasserregime gerade die Ausformung annimmt, die es gegenwärtig auszeichnet. Noch adressiert dieses Regime nicht alle Aspekte der globalen Wasserkrise erfolgreich und noch ist kein umfassendes wie wirkungsvolles Regelwerk nebst Instrumentarium eingerichtet, was vor allem in Kapitel 5.1 bei der Diskussion der Formalität der Regeln des globalen Wasserregimes zum ‚Stein des Anstoßes‘ geworden ist und eingehend erörtert wurde. Wenn es auch in seiner Entwicklung weiter ist als globale Energiepolitik, ist Wasser trotzdem ein Politikfeld, dessen Institutionalisierung bislang unterhalb eines strikt regulatorischen Charakters stattfindet.

Zum anderen kann man ebenfalls nach der Diskussion von Kapitel 5.1 festhalten: Nur wenn man keine integrative, sondern eine strikt rationalistische und insbesondere realistische Theorie der Regimebildung verfolgt, kann man *keinen* fortschreitenden Institutionalisierungsprozess im Rahmen globaler Wasserpolitik ausmachen und das Urteil ‚Non-Regime‘ wäre naheliegend. Durch eine gemeinsam geteilte Regimepraxis von drei Jahrzehnten hat sich die internationale Gemeinschaft gleichsam das jeweils akzeptierbare Maß an Vorgaben und Kontrollen herausgearbeitet und es sind, bis auf Weiteres, nicht formale Sanktionsmechanismen, die regulierend wirken, sondern die globale Steuerung der Wasserpolitik wird weitgehend durch *soft law* oder durch Prozesse und Programme im Kontext von MDG-10 oder IWRM gesichert, die in einem weniger eng gefassten Regimeverständnis alle Regimemerkmale aufweisen. Oder in den Worten Wendts: *The global water regime is what states (and other actors) make of it.*<sup>445</sup>

In dieser geteilten Regimepraxis steckt ein *konstruktives Moment*, das auch Potenzial für eine stetige Fortentwicklung seiner Steuerungselemente birgt. Beispielsweise kann man mit Risse und einer (hier nicht dergestalt verwendeten) Theorie des kommunikativen Handelns,

---

<sup>445</sup> Siehe Wendt 1992.

die etwa vor dem Hintergrund des ‚Menschenrechtsdiskurses‘ in die regimetheoretische Diskussion eingeführt worden ist, mit Bezug auf Wasser klar belegen, dass in ‚Wasser für alle‘ und dem nun verabschiedeten Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung sowohl große politische ‚Sprengkraft‘ als auch Institutionalisierungspotenzial steckt. Mehr noch, ‚weiche‘ Regulierungsinstrumente bzw. Steuerung, meist erfasst von Theorien die keine klassische (zweck-) rationale Handlungslogik zugrunde legen, dank einer schlüssigen integrativen Theorie der Regimebildung aber nicht im Widerspruch zu rationalistischen Positionen stehen müssen und daher auch parallel verwendet werden können, *können* letztlich effektiver sein als ein formales ‚Treaty Regime‘, welches seinerseits Gefahr laufen *kann* zum *dead letter agreement* zu werden.<sup>446</sup> Auch entspricht es nicht dem Sinn und finalen Zweck einer integrativen Theorie der Regimebildung, letztlich doch einer Schulmeinung, zum Beispiel der kognitiven, den größten Erklärungsgehalt hinsichtlich eines bestimmten Regimebildungsprozesses zuzusprechen. Was stattdessen abschließend noch unternommen werden soll, ist, die aktuelle Dominanz pragmatisch-generativer Regimefunktionen anhand drei thematischer Hauptfelder im bestehenden Regimebildungsprozess kurz und beispielhaft mit Hilfe der integrativen Theorie der Regimebildung erklärend wie interpretativ nachzuzeichnen. Das stellt einen weiteren und abschließenden Schritt dar, um zu belegen, dass globale Wasserpolitik sinnvollerweise als ein globales Wasserregime verstanden werden kann. Diese drei Themenbereiche sind Nachhaltigkeit, grenzüberschreitendes Gewässermanagement und ein Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung.<sup>447</sup> Das Ergebnis dieser kurzen Besprechung soll nicht als Erfolgs- noch Misserfolgsmeldung angesehen werden, sondern es soll belegen, dass das globale Wasserregime in seiner gegenwärtigen Ausformung zwar nicht verbindlich ist, wohl aber (verhaltens-) steuernd wirkt und auf einer durchaus effektiven prozeduralen Funktion des globalen Wasserregimes aufbaut, das die verschiedenen Prozesse kohärent und weitgehend widerspruchsfrei zueinander koordiniert.

Erstens, jenseits von regionalen Instrumenten wie der *EU Water Framework Directive* ist der *Nachhaltigkeitsgedanke* (in einem strikteren Sinne) primär durch die generativen und programmatischen Regimefunktionen des globalen Wasserregimes umgesetzt worden. Mit

---

<sup>446</sup> Diese Gefahr eines *dead letter agreements* ist an dieser Stelle allein hypothetisch gemeint; sie kann und soll hier nicht eigens mit Blick auf denkbare Szenarien der Entwicklung des globalen Wasserregimes diskutiert werden.

<sup>447</sup> Diese drei Bereiche decken das globale Wasserregime nicht erschöpfend ab, stellen aber wichtige Aufgabenfelder dar, die von zentraler Bedeutung für den *Institutionalisierungsprozess* globaler Wasserpolitik sind und somit auch große Teile von deren gegenwärtiger Ausformung festlegen.

UN-Water und seinen Mitgliedern wie beispielsweise UNEP aber auch UNDP bestehen notwendige ‚organisatorische Kerne‘ zur Umsetzung von Programmaktivitäten zur Nachhaltigkeit im Bereich ‚Wasser‘. Mit GEF International Waters (GEF:IW) ist zudem ein wirkungsvoller Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung von Projekten zum nachhaltigen Wasserressourcenmanagement unter IWRM geschaffen worden, sodass dieser Themenbereich der Wasserpolitik in unverbindlicher aber koordinierter wie substantieller Weise Unterstützung vom globalen Regime erfährt.

Zweitens, der Bereich *grenzüberschreitender* Gewässer ist politisch sensitiv und wird gegenwärtig kaum im Rahmen des globalen Institutionalierungsprozesses direkt in substantieller Weise bearbeitet. Dennoch ist globale Wasserpolitik diesbezüglich nicht völlig inaktiv und greift auf andere Maßnahmen zurück wie den ‚Petersberg-Prozess‘, das UNESCO Projekt ‚From Potential Conflict to Co-operation Potential‘ oder eine starke wie weite Lesart von ‚integrativ‘ in IWRM. Das geschieht alles ‚unterhalb‘ eines rechtlich verbindlichen Rahmens, ist aber dennoch nicht ineffektiv und entfernt sich kaum von den Kerngedanken der *UN Watercourse Convention*. Somit ist das interessante Phänomen auszumachen – und das ganz in einem kognitivistisch-kommunikativen Sinne –, dass die bislang nicht in Kraft getretene *UN Watercourse Convention* bereits Ausstrahlungswirkung zeigt und von regionalen oder auch bi-lateralen Abkommen aufgegriffen wird. Ebenso interessant ist es, dass die *UNECE Water Convention* ihre Mitgliedschaft auch für Staaten geöffnet hat, die nicht Teil dieser UN Region sind, und somit zu einem überregionalen Regime werden kann. Schließlich ist unter der Führung von UNSGAB abermals ein Prozess entstanden, der die Ratifizierung der *UN Watercourse Convention* unterstützt, womit auch in diesem sensitiven Themenfeld prinzipiell alle Regimefunktionen abgedeckt bzw. adressiert sind, einschließlich der konkreten Projektarbeit *on the ground*. Mit Conca, wenn auch zuversichtlicher als Conca, könnte man diesen Bereich globaler Wasserpolitik als einen Lern- und permanenten Interpretationsprozess beschreiben, dessen wahrnehmbare Praxis einen Einfluss auf die Interessen seiner Akteure hat.

Drittens wird insbesondere ‚Wasser für alle‘ seit Beginn auch durch globale Wasserpolitik unterstützt, besitzt gegenwärtig einen primär programmatischen Charakter (MDG-10) und ist nun mit einem Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung einer regulatorischen Regimefunktion näher gebracht worden, wiewohl das Menschenrecht in seiner gegenwärtigen Form selbst noch ein weiterer Beleg dafür ist, dass das gegenwärtige globale Wasserregime (noch) keinen strikt regulatorischen Charakter annimmt, und es bleibt zumindest fraglich, ob sich dies in der Sache zeitnah ändern wird.

Für alle gegenwärtigen Prozesse und Handlungsfelder globaler Wasserpolitik gilt, dass mit rationalistischen Theorien davon gesprochen werden kann, dass das globale Wasserregime am Übergang von relativer zu absoluter Nutzenorientierung seitens der Regimemitglieder arbeitet und letztlich Kooperation zum Eigeninteresse seiner Mitglieder zu machen versucht. In vielen Fällen wird eine solche, durch das globale Wasserregime herbeigeführte Transformation der Interessen (sei es durch Anreize, oder sei es durch Argumente und Ideen) begrüßt und in den Mitgliedsstaaten auch umgesetzt; in wenigen und mit Blick auf spezifische Problemfelder wie grenzüberschreitendes Gewässermanagement mag das gegenwärtige globale Wasserregime hierzu noch nicht in der Lage sein. Ein solcher Übergang von *win-lose* zu *win-win* stellt nicht nur eine Entsprechung der wohl allgemeinsten in Kapitel 3.2 eingeführten Hypothesen zur Regimebildung dar, sondern ist sowohl (erstes) Ergebnis des globalen Wasserregimes als auch Voraussetzung für dessen weitere Verregelung. Mit schwachen kognitivistischen Theorien kann diese Aussage auch empirisch untermauert werden, beispielsweise weil Wissen und Ideen im Rahmen globaler Wasserpolitik einen wesentlichen Anteil daran hatten und haben, ob und wie sich die zugrunde liegenden Interessenskonstellationen verändern. Mit starken kognitivistischen Theorien im hier verfolgten (nicht oder nicht primär konstruktivistischen) Sinne hat man zudem einen theoretischen Zugang zu den Motiven der Akteure und kann auch schlüssig einholen, was ohnehin alle Theorien der Regimebildung und eine *diagnostic method* zumal stillschweigend voraussetzen: Ohne hermeneutisches Verstehen bzw. ohne interpretative Ansätze lassen sich Phänomene wie ‚Regime‘ nicht erschließen und die Lücke zwischen kausaler Erklärung und deren Anwendung auf (prinzipiell offene und damit *nicht strikt* kausal funktionierende und erklärbare) soziale Systemen kann nur durch das synthetische Erkenntnisurteil des Forschenden geschlossen werden. Das wurde in Kapitel 5.1 vollzogen durch die interpretative Vermittlung theoretischer Regimecharakteristika und der Genese globaler Wasserpolitik und hier in Kapitel 5.2 durch den Bezug von Hypothesen zur Regimebildung auf den Fall globaler Wasserpolitik seit 1977. Das Ergebnis dieser Analyse ist: Globale Wasserpolitik kann *prima facie* als ein Prozess der Regimebildung verstanden werden, der bis auf Weiteres primär ‚weiche‘, aber nicht wirkungslose Steuerungsfunktionen aufweist, und unter anderem eine Neubewertung dieses Politikfeldes seitens der Governance-Forschung verlangt. Einen ersten Schritt hierzu ist diese Arbeit gegangen, mögliche Folgeschritte für die Forschung werden im folgenden Kapitel 6 angerissen.

## Kapitel 6. Empfehlungen für Forschung und Praxis globaler Wasserpolitik

### 6.1 Empfehlungen für die (Folge-) Forschung

Welche Schlüsse können aus der vorliegenden Arbeit für die *zukünftige Forschung* gezogen werden? Wie kann ein bislang in der Forschung weitgehend vernachlässigter Bereich globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik durch die vorliegende Arbeit weiter voran gebracht werden? Es wurden bereits immer wieder mögliche Folgefragen für die Forschung festgehalten, ohne aber den Fortgang dieser Arbeit durch einsetzende Erörterungen dieser Fragen zu unterbrechen. Nun sollen abschließend in stärker systematischer Weise mögliche zentrale Cluster für solche Folgefragen genannt werden.

1) Zum ersten wird sich die seit Mitte der 1990er Jahre einsetzende Entwicklung fortsetzen, wonach durch die Governance-Forschung eine Aufhebung der Fokussierung auf Nationalstaaten sowie auf formale internationale Übereinkommen als primäre, wenn nicht einzige Forschungsgegenstände stattgefunden hat. Globale Wasserpolitik zeigt vor allem nach 1990 eindrücklich: Will man Nationalstaaten eine effektivere wie angemessene Rolle im Rahmen globaler Wasserpolitik zukommen lassen, muss deren Rolle in einem übergreifenden Governance-Gefüge verschiedener Akteure und Prozesse analytisch neu verankert werden. Bis heute scheint aber die Synthese von Regimetheorie und Governance-Forschung nicht vollständig gelungen, auch wenn Erstgenannte ein gutes Stück weit Letztere mit hervorgebracht hat. So führt zum einen die Governance-Forschung den Begriff ‚Regimetheorie‘ kaum (noch) im Munde, andererseits halten Forscher im Regimekontext entgegen anderslautender Beteuerungen meist weiterhin an einem restriktiven Regimebegriff im Sinne verbindlicher zwischenstaatlicher Übereinkommen fest, der dann beispielsweise kaum Anwendung auf die globale Wasserpolitik findet. Es wäre in Anbetracht der hier rekonstruierten Fülle globaler Aktivitäten der Wasserpolitik wenig verständlich, wenn sich die Governance- und Regimeforschung den Blick auf ein globales Wasserregime – das als Gegenstand regimetheoretischer Analysen einen wissenschaftlichen Beitrag zur effektiveren globalen Wasserpolitik darstellt – aus primär definitorischen bzw. theorieimmanenten Gründen verstellen würde. Der Analyserahmen der Regimetheorie ist auch nach seiner

Ausweitung hin zu ‚Governance‘ breit und fest genug, um die vielfältigen Phänomene globaler Wasserpolitik zu erfassen. Neuere Ansätze beispielsweise zu Mehrebenen- und sektorübergreifender Governance können gewinnbringend einbezogen werden. Auch eine Rehabilitierung einzelner (individueller wie kollektiver) Akteure ist geboten, die vom institutionellen Untersuchungsdesign fast zum Verschwinden gebracht worden sind.

Ebenso ist mehrfach erwähnt worden, dass Fragen der institutionellen Effektivität aufzugreifen sind, die auch nur in einem analytischen Sinne von Fragen der Regimebildung losgelöst gedacht werden können und sich beispielsweise in Fragen zu Regimefunktionen bereits mit der Analyse der Regimebildung verschränken und gegenwärtig von Young mit dem Forschungsfokus *institutional dynamics* zusammen gedacht werden. Die vorliegende Arbeit hat eine Vielzahl an Beispielen angeführt, die vermuten lassen, dass das gegenwärtige globale Wasserregime einen Einfluss auf das Verhalten der Akteure hat und damit letztlich auch die globale Wasserkrise adressiert und hilft, sie zu bearbeiten. Aus dieser Vermutung gesicherte Erkenntnis zu machen, führt ins Herz der Debatte um institutionelle Effektivität.

2) Zum zweiten könnte das erwähnte ‚Earth System Governance‘ Projekt (ESG) einen geeigneten Rahmen für die Erforschung wichtiger Teilaspekte globaler Wasserpolitik anbieten.<sup>448</sup> Zwei Forschungsbereiche von ESG scheinen besonders relevant: *architecture* und *international bureaucracies*. Im Aufsatz *The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis* haben Biermann et al. einen Ansatz hierzu vorgelegt wie auch Keohane und Victor in ihrer Arbeit zu Regime-Komplexen.<sup>449</sup> Mit Bezug auf Zweitgenannte wurde bereits angemerkt (und in Abbildung 3 festgehalten), dass globale Wasserpolitik gut als Regime-Komplex charakterisiert werden kann. Diesbezüglich wurde jedoch auch klar gestellt, dass in der vorliegenden Arbeit vorerst nach dem *Regime-Kern* oder, wenn man so will, einem *classic regime* gesucht wird, um welches herum sich ein Komplex aufspannen kann und von dessen Erfassen im bislang unterbelichteten Forschungsfeld globaler Wasserpolitik gegenwärtig der größte Erkenntnisgewinn zu erwarten ist. Interessant ist, dass sowohl Biermann et al. als auch Keohane und Victor weiterhin mit der eben erwähnten theorieimmanenten Spannung zu kämpfen haben, indem sie eine sehr weite, wenn nicht ‚laxe‘ Lesart des Regimebegriffs verwenden, um die vielfältigen Phänomene von Global Environmental Governance zu erfassen. Sobald dies jedoch einer strengeren wissenschaftlichen Analyse unterworfen wird, fallen die Autoren wieder in den engen

---

<sup>448</sup> Biermann et al 2008.

<sup>449</sup> Siehe Frank Biermann et al. 2009; Keohane, Victor 2010.



Denkrahmen klassischer ‚Treaty Regime‘ zurück.<sup>450</sup> Nichtsdestotrotz ist globale Wasserpolitik gut mit der Architektur-Metapher zu erfassen. Die mehrfach herausgestellte und in der Sache relativ erfolgreich institutionalisierte Grundspannung von ‚Wasser für alle‘ und ‚nachhaltigen Wasserressourcenmanagements‘ als den beiden Hauptsäulen der Architektur des globalen Wasserregimes ist ein Beleg hierfür.

Ebenso kann der Fall globaler Wasserpolitik mit Blick auf ‚Fragmentierung‘ diskutiert werden. Globale Wasserpolitik weist quasi paradoxerweise auch als Folge eines fehlenden starken Kerns im Rahmen des UN Systems eine relativ hohe Homogenität (im Rahmen des UN Systems) auf, was beispielsweise mit Bezug auf die allgemeine Debatte zu International Environmental Governance analysiert werden kann, in welcher wiederum von einem geringeren Maß an Homogenität ausgegangen wird.<sup>451</sup>

Schließlich ist mit Zelli ein interessanter regimetheoretischer Ansatz zu Regimekonflikten berührt worden, der nicht nur einen mit der vorliegenden Arbeit vergleichbaren Analyserahmen aufspannt, sondern für den Fall, dass das globale Wasserregime ein ‚schlagkräftigeres‘, auch regulatorisch verbindlicheres Regime würde, die dann wahrscheinlich stärker zu Tage tretenden Regimekonflikte zu bearbeiten erlauben könnte.<sup>452</sup>

Die Rolle von UN-Water wurde mehrfach unterstrichen. Sie kann mit Blick auf *architecture* beispielsweise dahingehend analysiert werden, inwieweit UN-Water als *inter-agency mechanism* eine effektive Rolle im globalen Wasserregime (-komplex) innehat. Gleichzeitig ist eine eigenständige Analyse dieser Organisation (im allgemeinen Sinne des Wortes ‚Organisation‘) von Interesse, um einerseits die internen Funktionsmechanismen einer

---

<sup>450</sup> Der Artikel von Biermann et al. (2009) zu *architecture* könnte wie bereits Dimitrov et al. (2007) an seinem Anspruch dahingehend scheitern, dass das vorgeschlagene *framework* nur für einen strikteren Regimerahmen und eben nicht für die weitere Governance-Forschung schlüssig ist. Bei Keohane und Victor verwundern weiterhin die unplausiblen, stark rationalistischen Grundannahmen, die auch das internationale Klimaregime bzw. diesen Regime-Komplex (nach Kopenhagen) im theoretischen Kern ihres Arguments als eine Konsequenz kooperationstheoretischer Probleme im Rahmen der Bereitstellung öffentlicher kollektiver Güter konzeptualisieren. In ähnlicher Weise werden theorieimmanente Probleme – und damit nur begrenzt praktisch relevante Probleme – diskutiert in Ostrom 2010 mit Blick auf die Bereitstellung (globaler) öffentlicher Güter (am Falle des Klimaregimes nach Kopenhagen 2009).

<sup>451</sup> Siehe dazu Biermann, Bauer 2005; Rechkemmer 2005 und Schmidt 2003. Über IEG hinausgehend, siehe den Review-Artikel Biermann 2010, der bereits unter 5.1 in Abgrenzung des Regime- zum Netzwerk-Ansatz diskutiert worden ist. Wenn man hierbei das Klima- und das Wasserregime als empirische Kontrastfolien verwendet, gibt dieser Artikel wichtige Richtungsstöße für ein *Government and Governance* globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik. Für den Autor der vorliegenden Arbeit hat sich diesbezüglich nach Abschluss dieser Dissertation auch folgende Frage für die persönliche Folgeforschung unter dem Schlagwort ‚*functional differentiation*‘ herauskristallisiert, die mit dem *architecture framing* von ESG erfasst werden könnte: *Wer macht was am besten auf welcher Ebene?*

<sup>452</sup> Siehe Zelli 2008.

solchen Organisation nachzuvollziehen.<sup>453</sup> Andererseits wäre UN-Water als ein ‚neues Organisationsmodell‘ dahingehend zu erörtern, ob dieses heutzutage, das heißt in den Jahren von ‚Rio+20‘, neue Wege zur Umsetzung auch anderer komplexer und holistischer Aufgabenfelder nachhaltiger Entwicklung nach dem Muster bzw. *lessons learned* globaler Wasserpolitik ebnet.<sup>454</sup> Auch durch UN-Water ist ‚Wasser‘ gegenwärtig tatsächlich *mainstreamed*, weshalb bislang primär abstrakte wissenschaftliche Abhandlungen zum Thema *mainstreaming* – in welchen ‚am liebsten‘ die Weltbank oder die WTO ‚ergrünen‘ sollten – mit UN-Water einen konkreten Anwendungsfall finden könnten. Wo aber sind die Grenzen von *mainstreaming*, wie weit kann ein Themenbereich ‚outside the box‘ aufgestellt werden, ohne die eigentliche Bezugsgröße des Handelns, hier Wasser, zu verlieren? Und unterscheiden sich Regime-Organisationen, die primär programmatisch-generative Funktionen erfüllen, wesentlich von stärker regulatorisch arbeitenden Regime-Organisationen, wie beispielsweise Konventionssekretariate? Diese und ähnliche Fragen könnten im Zentrum der Folgeforschung stehen und Erkenntnisse für globale Wasserpolitik, aber auch andere Felder im Bereich von Umwelt und Entwicklung bringen.

3) Drittens ist es durch die Theoriediskussion zu den verschiedenen Denkschulen regimetheoretischer Forschung und der hier vorgeschlagenen Aufhebung dieses Schulenstreits durch den Einbezug hermeneutischer Perspektiven nicht allein möglich geworden, eine integrative Theorie der Regimebildung vorzulegen, sondern es ist ein grundlegender Punkt sozialwissenschaftlicher Forschung erfasst, der hier noch nicht hinreichend ausgearbeitet worden ist: die Beziehung von Theorie und Praxis, von Wissenschaft und Politik.

Die Regimetheorie – und auch jede andere sozialwissenschaftliche Theorie – operiert *immer* mit einem Vorgriff auf die hermeneutische Dimension der Forschung, denn ohne die stillschweigende, synthetische Erkenntnisleistung des (Regime-) Theoretikers würde zu Tage treten, dass die Forschungsergebnisse dieser Theorie oft faktisch unplausibel (zum Beispiel

---

<sup>453</sup> Siehe Biermann, Siebenhüner 2009. Auch die Arbeit von Dingwerth, Pattberg 2007 zu den Regime-Organisationen transnationaler Regime kann in diese Richtung analysiert werden. Siehe spezifisch mit Blick auf UN-Water Baumgartner 2010.

<sup>454</sup> Siehe dazu jetzt den von der Resilience-Forschung inspirierten *Special Issue* der August-Ausgabe 2010 der Zeitschrift *Global Environmental Change* und dort insbesondere den ‚Leitartikel‘ von Adreas Duit, Victor Galaz, Katarina Eckerberg, Jonas Ebbesson 2010, der in der Tat ‚Neuland‘ betritt und dabei bisweilen recht ‚tastend‘ vorgehen muss. Insbesondere fragen die Autoren, wie bei ‚integrativen‘ Politikfeldern, die kaum noch erfolgreich durch ‚issue-specific regimes‘ im klassischen Verständnis zu bearbeiten sind (wofür Wasser ein Beispiel ist), die Spannung von institutioneller Stabilität bei gleichzeitiger Flexibilität erfolgreich institutionalisiert werden; a.a.O., S. 366. Siehe dazu speziell mit Bezug auf Wasser eine Antwort von Stephen McCaffrey 2003. Siehe zu einem Governance-Verständnis, was wie die Resilience-Forschung auch weniger stark von den Denkschulen der Internationalen Beziehungen geprägt ist, wie es in weiten Teilen der (*mainstream*) Regimetheorie der Fall ist, jetzt auch Neil Adger, Andrew Jordan 2010. Dieser Sammelband leuchtet vor allem den Governance-Sustainability Nexus aus.

im Rahmen zu starker Rationalitätsannahmen) oder praktisch trivial (*institutions matter*) sind. Sollen regimetheoretische Erklärungen also nicht Gefahr laufen, ‚praktisch blind‘ zu sein, sind die den sozialen Interaktionen zugrunde liegenden menschlichen Handlungen prinzipiell auch zu *verstehen* und nicht vorschnell auf beobachtbares Verhalten zu reduzieren. Bereits Kratochwil und Ruggie hatten dies 1986 angedacht, ohne dass es danach in der regimetheoretischen Forschung wirklich aufgegriffen worden ist.

In der Forschungspraxis wird das Ignorieren der hermeneutischen Perspektive durch verschiedene Einflüsse bedingt und es wird in einem Forschungsbereich wie ‚globaler Umweltwandel‘ weiter forciert, weil Kausalerklärungen von den dominierenden Naturwissenschaften scheinbar ‚absorbiert‘ werden können, wie die aktuelle Hoch-Zeit für *Modelle* jedweder Art beweist. In der vorliegenden Arbeit wurde stets dahingehend argumentiert, dass in einer sub-systemisch geprägten Gesellschaft *quasi* Gesetzesbeziehungen greifen, beispielsweise die der internationalen Beziehungen, und daher auch hypothesengestützt erklärend verfahren werden kann. Um aber zwischen einer ‚Szientifizierung‘ der Geistes- und Sozialwissenschaften und ihrer Disziplinen einerseits, die versucht, sich dem ‚Ideal‘ der Naturwissenschaften anzupassen, und dem gleichsam vorwissenschaftlichen ‚gesunden Menschenverstand‘ oder Lebensklugheit (*phronesis*) andererseits einen dritten Weg zu finden, ist die parallele Indienstnahme von erklärenden und verstehenden Theorieansätzen unumgänglich.<sup>455</sup>

Ist das aber noch eine Frage für die Folgeforschung, eine Frage im Jahr 2010, wenn das Spannungsfeld von Theorie und Praxis beispielsweise bereits im Nachklang zu Habermas’ *Erkenntnis und Interesse* von 1968 diskutiert worden ist? Sie ist es! Und diese Frage ist nicht nur für eine schlüssige regimetheoretische Erklärung globaler Wasserpolitik von zentraler Bedeutung, sondern adressiert in letzter Konsequenz die Grundfrage nach der praktischen Relevanz (und Vermittelbarkeit) von sozialwissenschaftlicher Forschung. Dass dies von entscheidender Bedeutung ist, belegen gegenwärtige Debatten um internationale Assessments im Spannungsfeld von *policy relevant but not policy prescriptive* und die womöglich systematischen Schwierigkeiten der Sozialwissenschaften, sich darin zur Geltung zu bringen. Wenn man das Hauptargument von *Erkenntnis und Interesse* – dass (radikale) Erkenntniskritik einzig als Gesellschaftstheorie möglich ist – nicht vorschnell

---

<sup>455</sup> Siehe nochmals Apel 1979, S. 294 und S. 298-307. Würde sozialwissenschaftliche Forschung zu stark nach dem ‚Vorbild‘ der Naturwissenschaften konzipiert – ein Dauerstreit der *human dimensions of global environmental change* –, gingen diese immer als ‚zweiter Sieger‘ hervor. Gleichzeitig muss ein primär problemorientiertes Forschungsdesign methodisch auf festem Grund stehen – letztlich der Kern der Kritik Bromleys an Youngs *diagnostic method*.

ideologiekritisch wendet, dann erhellt es auch 2010 noch den *science-driven* ‚Zeitgeist‘, der soziale Phänomene schief nach dem Modell der Naturbeobachtung ‚anpackt‘.<sup>456</sup>

Die Bedeutung einer ‚kritischen‘ Perspektive der Sozialforschung ist stets mitzubedenken. Gleichzeitig ist weiterhin auszumachen, dass die komplexen, oft unpraktikablen und bisweilen tendenziell problematischen Empfehlungen naturwissenschaftlicher Systemanalysen von *Wissenschaftskönigen*, wie man in Anlehnung an die kritische Rezeptionsgeschichte der Platonischen ‚Philosophenkönige‘ sagen könnte, oft von faktisch größerer (Politik-) Relevanz sind als kontextsensitive sozialwissenschaftliche Beiträge. Auch das deutet auf ein grundlegendes (Vermittlungs-) Problem sozialwissenschaftlicher Forschung hin. Mit Wendt kann zwar nochmals daran erinnert werden: *„philosophies of science are not theories of international relations“*,<sup>457</sup> das heißt die Suche nach Politikrelevanz kann nicht allein ins Meta-Theoretische verschoben werden. Sollen andererseits die Beiträge der empirischen Sozialwissenschaften (hier der Internationalen Beziehungen) dem aktuellen ‚Momentum‘ für sozialwissenschaftliche Forschung gerecht werden und einen eigenständigen Beitrag beispielsweise zur Lösung der globalen Wasserkrise leisten, muss vielleicht nochmals an deren Grundlagen erinnert werden.<sup>458</sup>

4) Ein vierter und letzter Bereich kann identifiziert werden, in dem diese Arbeit genuin Neues beigetragen hat und das von weiterer Forschung aufgegriffen werden könnte. Indem man die Regimetheorie an eine normative Fragestellung anschließt, kann mehreres verdeutlicht werden. Damit wird eine meist mitschwingende Grundannahme der Regimetheorie explizit gemacht und begründet, wonach globale Regime auch einen Beitrag zu Good Governance darstellen und insofern auch implementiert und effektiv gemanagt werden *sollen*.<sup>459</sup> Mit Hilfe der hier verwendeten Diskurstheorie und –ethik konnte (neben wissenschaftstheoretischen

---

<sup>456</sup> Siehe als einen Beitrag hierzu im Kontext der Klimaforschung O’Brien, St. Clair, Kristoffersen 2010, der jedoch noch ein gutes Maß ‚Orientierung‘ seitens der Theorie-Praxis-Vermittlung verdiente. Dieses Urteil trifft auch noch teils auf Hulme 2010 zu. Siehe dazu etwa die Beiträge in Niels Gottschalk-Mazouz, Nadia Mazouz 2003, darin insbesondere den Beitrag von Konrad Ott 2003.

<sup>457</sup> Wendt 1992, S. 425.

<sup>458</sup> Siehe zum aktuellen Momentum für die Sozialwissenschaften im Rahmen der Erforschung des globalen Wandels zum Beispiel den so genannten ICSU ‚Visioning Process‘, gehe zu [www.icsu-visioning.org](http://www.icsu-visioning.org). Die ‚Grundlagen‘ der Sozialwissenschaften spielen hier beispielsweise an auf Habermas 1982. Die Arbeit von Voß und Kemp 2006 zu ‚reflexive Governance‘ deutet auch an, worin der Beitrag der Sozialwissenschaften bestehen könnte: beispielsweise für die Grundspannung oder auch das ‚Dilemma‘ zwischen integrativer Problembearbeitung einerseits, spezifizierter Problembearbeitung andererseits situationsangemessen und fallspezifisch die je angemessene Bearbeitungsform zu finden und im Sinne Böhlers ‚anzuleiten‘. Ein interessanter, vielleicht ‚überkritischer‘ Beitrag liegt nun vor mit Hulme 2010.

<sup>459</sup> Dank einer solchen Vergewisserung der normativen Grundlagen, ihrer Berechtigung wie Grenzen, kann auch das eben genannte ‚Mantra‘ von *policy relevant but not policy prescriptive* mit einer festen Orientierung im Hintergrund ‚mitgesummt‘ werden. Diese Orientierung fehlt bisweilen.

Aspekten) mit Blick auf den verantwortungsethischen Dreischritt *Zukunftsverantwortung*, *Mitverantwortung*, *Erfolgsverantwortung* eine klare Begründung dafür gegeben werden, dass globale Regime geschaffen werden *sollen*, was auch eine Orientierung für die erfolgsverantwortliche *Umsetzung* dieser Forderung erhält. Die Orientierungskraft des hier entworfenen verantwortungsethischen Rahmens ist mit Blick auf Wasser beispielsweise zum einen daran deutlich geworden, dass mit der eingeführten Gleichzeitigkeit eines Bewahrungs- und Ergänzungsprinzips auch die herausgearbeitete Grundspannung der beiden Grundprinzipien des globalen Wasserregimes erfasst und orientiert werden kann, die in praktischen Diskursen eine je situationsspezifische Ausformung erhält und keinem der beiden Prinzipien generell den Vorrang gewährt. Des Weiteren baut diese normativ-ethische ‚Architektur‘ weder übermäßig auf dem ‚guten Willen‘ (Kant) seitens der Akteure auf, noch stellt es eine vom guten Willen befreite ‚Sozialtechnologie‘ dar, die aus sich heraus nicht die je situationsspezifisch *richtige* Umsetzung globaler Wasserpolitik zu finden vermag. Eine solch feste und klare Orientierung ist für einen so langfristigen wie komplexen Regimebildungsprozess wie dem globaler Wasserpolitik auch von praktischer Bedeutung.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sowie ihrer Empfehlungen für die Folgeforschung sollten Theoretiker und Praktiker globaler Regime besser als bislang in die Lage versetzt werden, reflektiert in diesem Politikfeld aktiv zu sein bzw. es zu werden. Mit ihrer Forschungsfrage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes im Spannungsfeld von Theorie und Praxis ergänzt die vorliegende Arbeit die Forderungen von Hoff, Hoekstra, Wouters, Pahl-Wostl, Gupta, Petry, Alcamo, Vörösmarty und anderen um den entscheidenden Schritt: nach Möglichkeiten zu suchen, diese Forderungen auch erfolgsverantwortlich umzusetzen.

## **6.2 Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung des globalen Wasserregimes**

Nach diesen Fragen für die Regimeforschung sollen jetzt auf der Grundlage der vorliegenden regimetheoretischen Analyse globaler Wasserpolitik Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung des globalen Wasserregimes, das heißt der *institutionellen Dimensionen* globaler Wasserpolitik gegeben werden. Zwei tragende Gedanken sind diesbezüglich herauszustellen. Zum einen gilt es, die derzeitigen Regimefunktionen programmatisch und generativ weiter auszubauen und Möglichkeiten zu eruieren, wie auch die regulatorische und

prozedurale Komponente globaler Regime zum Tragen gebracht werden könnte. Zweitens müssen mögliche *windows of opportunity* erfasst und genutzt werden, die den Wandel hin zu einem schlagkräftigeren globalen Wasserregime ermöglichen könnten.

1) Bis 2015 wird das globale Wasserregime in seiner gegenwärtigen Form faktisch festgeschrieben sein, auch wenn immer zusätzliche ‚Dynamiken‘ entstehen können wie jüngst die Verabschiedung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung gezeigt hat. Mit MDG-10 und dem IWRM-Ziel von Johannesburg bestehen übergeordnete Zielvorgaben, deren Erfüllung das Gebot der Stunde ist. Das MDG-10 ist nicht rechtlich verbindlich und es bleibt der konkreten Implementierung in den Ländern überlassen, es umzusetzen. Zumindest mit Blick auf das ‚Wie‘ trifft dieses Urteil auch auf das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung zu, weil die Ausrufung seiner rechtlichen Verbindlichkeit durch das UN Human Rights Council noch in konkrete Umsetzungsarbeit zu überführen ist. Letztlich kann es die tatsächliche Zielerreichung oder auch –nichterreichung der MDG-Vorgaben sein, die die Bereitschaft der Staatengemeinschaft bestimmen wird, das globale Wasserregime verbindlicher auszugestalten und das Menschenrecht auf Wasser- und Sanitärversorgung praktisch werden zu lassen. Sollten die Vorgaben wesentlich verfehlt werden – und danach sieht es derzeit zumindest im Bereich der Sanitärversorgung aus –, dann könnte es zu Anstrengungen verschiedener Akteure globaler Wasserpolitik führen, die Forderungen mit mehr Nachdruck und verbindlicherem Regimecharakter umzusetzen. Inwieweit die gegenwärtige ‚Müdigkeit‘ der Staatengemeinschaft in Bezug auf *institution building* überwunden werden kann und beispielsweise dem globalen Wasserregime stärkere regulatorische Kompetenzen überschrieben und/oder ob (allein) dessen ‚programmatischer Arm‘ weiter gestärkt werden wird, wird sich zeigen. Der erwähnte GLAAS-Bericht zu jährlichem Fortschritt im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung könnte eine geeignete ‚Brücke‘ für die Herausbildung eines zunehmend verbindlichen Charakters sein, gleichzeitig innerhalb gegenwärtiger ‚Spielregeln‘ von Zielvorgabe und Berichterstattung verbleiben und die derzeit primär programmatisch-generative Regimefunktion weiter ergänzen.

2) Eine eher noch anwachsende Herausforderung für das globale Wasserregime ist die gleichzeitige Berücksichtigung des nachhaltigen Wasserressourcenmanagements. Die Herausforderungen steigen, weil zum einen das Momentum, welches auch für IWRM zwischen 2000 und 2005 bestand, erst wieder erzeugt werden muss. Zum anderen sind die Herausforderungen der globalen Wasserkrise vor allem in diesem tendenziell schwächer

institutionalisierten Gebiet besonders schwierig. Hier *kann* sich aber die gegenwärtig relativ schwache Institutionalisierung auf globaler Ebene auch als Vorteil erweisen – und aus der Not buchstäblich eine Tugend gemacht werden –, weil ‚Wasser‘, wie bereits mit Bezug auf UN-Water angedeutet und insofern pro-aktiv positioniert, ein Beispiel innovativer, sektorübergreifender Politikgestaltung werden könnte. Auch wenn zum eingangs skizzierten ‚systemischen Verständnis‘ der globalen Wasserkrise und den daran anknüpfenden Forderungen weiterhin eine massive Lücke klafft, ist bereits heute dieses Politikfeld durchaus in der Lage, ein neuartiges Politik-, inklusive Regimeverständnis globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik zu schaffen. Anders formuliert: Was mit IWRM im Rahmen des Wassersektors als einigermaßen gelungen betrachtet werden kann, nämlich dass die *Wasserressource* als notwendige Bedingung langfristiger Wasserversorgung eine politische Aufwertung erfahren hat, könnte im Sinne ganzheitlicher wie sektorübergreifender Politikansätze nachhaltiger Entwicklung noch eine Erweiterung erfahren, beispielsweise um jene Triebkräfte zu adressieren, die kaum in den Händen des Wassersektors liegen, wohl aber massiv zur globalen Wasserkrise beitragen. Ein ‚Umwelt *und* Entwicklung‘ der Ressource Wasser oder ein Bewusstmachen von Wasser im Rahmen verschiedener Sektoren wie Ernährung, Gesundheit oder auch Ökosysteme könnte die Bedeutung von Wasser gleichsam als das verbindende Element verschiedener Aufgabenfelder untermauern (Nexus) und für eine effektivere und über das bestehende globale Wasserregime und seine Funktionen hinaus gehende Institutionalisierung Gründe vorbringen. Einen Beitrag hierzu lieferte die internationale Bonner ‚Nexus-Konferenz‘ Ende 2011. Diese Konferenz rückte die Ressource ‚Wasser‘ ins Zentrum verschiedener Aufgabengebiete wie Ernährungssicherheit, Energieversorgung und selbstverständlich weiterhin auch der Wasserversorgung als solches und fragte neben den sachlichen Zusammenhängen auch nach notwendigen politisch-institutionellen Implikationen einer konsequent gedachten Integration verschiedener Politikfelder. Hier ist weiter anzusetzen.

3) Weil auch nach den kritischen Bemerkungen in dieser Arbeit *die Form der Funktion folgen sollte*, muss sich permanent der Funktionen des globalen Wasserregimes vergewissert werden, was umgekehrt auch beinhaltet, vom gegenwärtigen globalen Wasserregime nichts zu verlangen, was es in seiner aktuellen Ausstattung nicht erbringen kann. Wie dargelegt wird das globale Wasserregime auch weiterhin zu einem Großteil aus *programmatischen* Aktivitäten bestehen, deren Aufgabengebiete von der internationalen Unterstützung einzelner Staaten für die Erhebung wasserbezogener Datensätze bis zu konkreten Wasser- und

Sanitärprojekten reichen. Dieser Fokus ist seit dem Johannesburggipfel von 2002 maßgeblich und Fragen nach institutioneller Reform werden seither faktisch Fragen der Implementierung untergeordnet bzw. beide sind voneinander entkoppelt. Folge ist, wie beschrieben, dass das globale Wasserregime einen effektiven *organisatorischen Kern* besitzen muss, um Aktivitäten zu initiieren und zu koordinieren. Daher scheint eine weitere Stärkung des globalen Wasserregimes in seiner gegenwärtigen Ausformung an eine tragende Rolle von UN-Water gebunden zu sein, was nicht bedeutet, dass die konkrete Projektarbeit bzw. Implementierung auch von UN-Water statt wie bislang von seinen Mitgliedsorganisationen zu erbringen ist. Gegenwärtig verfügt UN-Water für eine formale ‚Nicht-Organisation‘ mit einem rotierenden Vorsitz (*Chair*) plus Mitarbeiterstab (mit konkretem Potenzial zu einer *technical support unit* erweitert zu werden), einem UN-Water Sekretariat bei UN-DESA, drei weiteren eigenständigen Büros für spezielle Aufgabenbereiche (WWAP, UNW-DPC, UNW-DPAC), beherbergt von drei verschiedenen UN-Water Organisationen (UNESCO, UNU, UN-DESA) – ergibt gegenwärtig insgesamt sechs offizielle organisatorische Einheiten an verschiedenen Orten der Welt – und einer nicht eindeutig definierten Beziehung zu UNSGAB sowie zwei jährlichen Treffen der Repräsentanten seiner Mitgliedsorganisationen (*senior programme managers*) und Partner über eine unverhältnismäßig komplexe Struktur, die in den nächsten Jahren konsolidiert werden muss. Es wird darauf ankommen, den Netzwerkcharakter von UN-Water nicht nochmals auf der Ebene seiner organisatorischen Ausgestaltung widerzuspiegeln und stattdessen ein starkes Sekretariat aufzubauen, das nicht strikt formal im Sinne eines Konventionssekretariats, wohl aber im Sinne des zuständigen Netzwerkknotens die zentralen Aktivitäten von UN-Water koordiniert. Die innovative und bislang durchaus erfolgreiche Neuausrichtung als *inter-agency mechanism* kann für die (gegenwärtigen) Funktionen des globalen Wasserregimes durchaus hilfreich sein, und die erwähnte quasi-Paradoxie, UN-Water *faktisch* in eine Organisation zu transformieren, ohne es *juristisch* in eine internationale Organisation umzuwandeln, könnte für die weitere organisatorische Ausgestaltung der Leitfaden sein. Das kann für UN-Water bedeuten, sowohl die Maßnahmen seiner Mitglieds- und Partnerorganisationen zu koordinieren, als auch zunehmend eigenständig Aktivitäten durchzuführen. Insofern sollten die Jahre bis 2015 genutzt werden, die ‚Terms of Reference‘ für UN-Water zu überprüfen und anzupassen. Nach dann 12 Jahren seiner Existenz sollte genügend Erfahrung bestehen, um zu evaluieren, ob sich ein Großteil des globalen Wasserregimes tatsächlich allein aus der Summe der bestehenden Beiträge der UN-Water Mitgliedsorganisationen speisen kann oder ob das globale Wasserregime einen stärkeren Kern braucht, der zunehmend in der Lage wäre, eigenständig, womöglich in der konkreten



Programmarbeit weiterhin meist nur katalytisch, tätig zu werden, um die ‚übergeordnete Wasserpolitik‘ des Wasserregimes – d. h. die einzelnen Wasserpolitiken der UN-Water Mitglieder synthetisierende Wasserpolitik – zu verwirklichen, wozu die letzten Endes sektorspezifischen UN-Water-Mitgliedsorganisationen im Einzelnen per definition nicht in der Lage sind.

Doch in dieser Frage ist Vorsicht geboten. Nicht nur die fragmentierte Struktur globaler Wasserpolitik wurde durch die Einrichtung von UN Water bereits in seiner jetzigen Form adressiert und die Organisationen scheinen seither einander näher gerückt zu sein. UN-Water stellt auch den vielleicht am weitesten fortgeschrittenen Versuch im UN System dar, dem sektorübergreifenden Charakter eines Aufgabengebiets, hier Wasser, gerecht zu werden. (*If it ain't broke, don't fix it.*) Fiele die Entscheidung in den nächsten Jahren zugunsten eines sektorspezifischen globalen Wasserregimes aus mit einer separaten Organisation für Wasserfragen, dann wäre das in der Sache wenig hilfreich und ein solches Regime müsste zudem erst einmal in der Lage sein, sich in einem ‚bereits bestellten Feld‘ Gewicht zu verschaffen.<sup>460</sup>

4) Eine zentrale und die Sensitivität möglicher Reformvorschläge zuspitzende Frage ist die nach einer besseren *zwischenstaatlichen Verankerung* globaler Wasserpolitik. Eine Option wäre, die jährlichen Treffen der UN-Water-Mitglieder und Partner mit jährlichen Ministertreffen zu Wasserfragen zu kombinieren, wiewohl vor allem die *senior programme managers* die (alleinige) Beteiligung der ‚Arbeitsebene‘ im Rahmen von UN-Water für dessen relativen Erfolg verantwortlich machen. Und in der Tat, in seiner aktuellen Ausgestaltung und Fokussierung auf programmatische Funktionen ist das für das globale Wasserregime wohl eher förderlich als schädlich. Das spricht nicht *per se* gegen eine *back-to-back* Lösung von gleichzeitig tagenden UN-Water ‚Wasser-Direktoren‘ und (quasi) zwischenstaatlichem UN-Water *high-level segment*, muss in der Sache aber ebenfalls abgewogen und mit Vorsicht eingeführt werden. In diese Richtung geht auch die von UN-Water im Sommer 2011 selbst getroffene (und von UNSGAB forcierte) Entscheidung, den Vorsitz von UN-Water auf der Ebene der *heads of agency* und nicht länger durch *senior programme managers* zu führen.

---

<sup>460</sup> Das ist meines Erachtens ein entscheidender Unterschied des *inter-agency mechanism* UN-Waters zum *inter-agency mechanism* der Environmental Management Group (EMG). Während Erstgenannter formal auf gleichberechtigten Mitgliedern aufbaut, ist Letztgenannter eine ‚Ausgliederung‘ UNEPs und erzeugt deshalb vermutlich nur bedingt ein Eigeninteresse der anderen Mitglieder, für diesen *inter-agency mechanism* aktiv zu werden. Allein auf die Stärkung UN-Waters zu zielen, diesen faktisch zur UN Wasserorganisation zu machen, könnte bedeuten, dass sich die (einflussreichen) Mitglieder zurückziehen, deren Beiträge gegenwärtig den relativen Erfolg von UN-Water ermöglichen.

Des Weiteren gilt grundlegender als vorgenannter Einwand, dass im Falle des Hinzufügens einer eigenen *formalen* zwischenstaatlichen Plattform im Sinne einer Generalversammlung bzw. Vertragsstaatenkonferenz (COP) nicht allein ein weiterer zentraler Baustein eines gestärkten globalen Wasserregimes etabliert und die prozedurale Funktion des globalen Regimes auf eine neue Stufe gestellt werden würde. Damit könnte auch – grundlegend wenn nicht zwingend – der Weg zu einer eigenständigen UN-Wasserorganisation geebnet werden, die dann die Vorgaben *ihres* ‚Governing Body‘ umsetzen müsste und sich damit tendenziell von den zwischenstaatlichen Vorgaben seiner Mitgliedsorganisationen entkoppeln würde, wie möglicherweise im Falle der EMG. Ist es der Governance-Forschung möglich, *outside the governance box* zu denken, zum Beispiel wenn ein klassischer *framework convention-protocol approach* schwer implementierbar oder nur bedingt zielführend sein sollte, wie auch ein reines *muddling-through* nur bedingt wünschenswert ist? Bislang nur sehr bedingt.

Die Commission on Sustainable Development der Vereinten Nationen (CSD) ist gewiss keine Erfolgsgeschichte. Dennoch kann die von der CSD bereitgestellte zwischenstaatliche Ebene von globaler Wasserpolitik genutzt werden, was in den Jahren 1994, 1997-1998 und 2004-2005 auch geschehen ist. Will man beispielsweise die oben erwähnte globale Wasseragenda festlegen oder auch konkrete(re) Vorgaben generieren, die für UN-Water wegweisend sind und in letzter Konsequenz die Vorgaben des globalen Wasserregimes darstellen, dann müsste Wasser einen eigenen zwischenstaatlichen Rahmen bekommen, der nochmals über die Thematisierung von Wasser im Rahmen der ‚Erd-Gipfel‘ alle zehn Jahre hinaus geht. Es käme darauf an, die CSD oder aber eine vergleichbare, gegenwärtig aber nicht bestehende Plattform zu stärken bzw. zu schaffen, aber auch ihren *thematisch übergeordneten Status* beispielsweise im Sinne einer *umbrella institution* zu erhalten bzw. 20 Jahre nach Rio wirklich aufzubauen. Dies könnte vermeiden, dass die CSD mit parallelen zwischenstaatlichen Vorgaben der einzelnen UN-Water Mitglieder auf gleicher Ebene konkurriert.<sup>461</sup> Dies genauer zu ergründen, ist sowohl Aufgabe der Folgeforschung als auch

---

<sup>461</sup> Eine oft vorgetragene Kritik der Water-Community, und bestätigt von Madland-Kaase 2008, S. 118, ist, dass ‚die New Yorker Diplomaten‘, die am Verhandlungstisch der CSD sitzen und heute Wasser, morgen Energie, übermorgen Chemikalien bearbeiten, diese Kommission zu einer Plattform weitgehend inhaltsleerer Verhandlungen gemacht haben – und, beispielsweise, das *principle of common but differentiated responsibility* immer wieder hart umkämpfen und immer wieder ‚neu erfinden‘. Gewiss fehlt gegenwärtig jenes Maß an Fachkompetenz zu Wasser, dessen es bedarf, um substantielle Fortschritte im Rahmen der CSD zu erzielen. Sollte die CSD also die zwischenstaatliche Plattform für Wasserfragen bleiben bzw. *wirklich* zu dieser werden, dann sollten die Verhandlungen, aber auch andere wasserbezogene Sitzungen der CSD in einem hinreichenden Maße von ‚Fachleuten‘ geführt werden. Siehe dazu Simon 2010, der die Rio+20 Debatte zum *Institutional Framework* für nachhaltige Entwicklung teils in Abgrenzung, teils in Symbiose mit der Debatte um International

ein notwendiger Teil der nächsten Sitzung zu Wasserfragen im Jahr 2012 (CSD 20) und ebenso von den Verhandlungen im Rahmen von ‚Rio+20‘ im selben Jahr.

Mit Blick auf den ‚Rio+20 Gipfel‘ und dessen Themenschwerpunkt ‚Institutional Framework for Sustainable Development‘ (der zweite Themenschwerpunkt bezieht sich auf ‚Green Economy‘) fällt eine mögliche Neuausrichtung der CSD und die mögliche Neuausrichtung des globalen Wasserregimes sachlich und zeitlich zusammen. Hier öffnet sich ein *window of opportunity*, das nicht ungenutzt bleiben darf! Wasser kann einen relevanten Beitrag zur Rio+20-Debatte leisten und den gegenwärtig wohl einzigen, zumindest in Ansätzen bestehenden ‚Kandidaten‘ repräsentieren, der veranschaulichen kann, wie *governance for sustainable development* gedacht und implementiert werden kann. Damit könnte Wasser wiederum an seine Erfolgsgeschichte von Johannesburg 2002 anknüpfen, was die eigene weitere Institutionalisierung durch den ‚Rio+20 Gipfel‘ unterstützen könnte.

Ein derlei ‚glückliches‘ Zusammentreffen verschiedener Agendas und Prozesse scheint auch vonnöten, denn faktisch ist globale Wasserpolitik in doppelter Hinsicht von der gegenwärtigen Unwilligkeit der Staatengemeinschaft gefangen, ‚neue‘ Institutionen zu schaffen oder auch nur bestehende substantiell zu stärken. So ist Wasser einmal ‚gefangen‘, indem ein umfassendes globales ‚Treaty Regime‘ derzeit nicht ernsthaft diskutiert wird, auch nicht nach der Anerkennung eines Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung, und zusätzlich, weil UN-Water als faktischer Kern formal allein ein Mechanismus seiner UN-Mitgliedsorganisationen ist und somit *prinzipiell* Gefahr läuft, zum erwähnten *epiphenomenon* i. S. v. Susan Strange werden zu können. Solange das Mandat von UN-Water strikt auf Koordination beschränkt bleibt – gewiss eine wichtige Funktion –, wird es kaum in der Lage sein, Akzente im Sinne des globalen Wasserregimes zu setzen. Aufgrund seiner schon heute tragenden Funktion im gegenwärtigen programmatisch-generativen globalen Wasserregime scheint es aber geboten und realistischer Weise auch denkbar, dass die UN-Mitgliedsstaaten einer weiteren Stärkung von UN-Water zustimmen könnten, wie die Referenz zu UN-Water im Abschlussdokument der CSD 13 belegt. Hier ist also von allen Akteuren, Staaten wie UN-Water-Mitgliedsorganisationen, mehr Mut gefordert, die Potenziale der neuen Organisationsform ‚UN-Water‘ im Rahmen eines ebenfalls nicht ‚klassischen‘ globalen Wasserregimes zu heben und zwischen dem klassischen UN-Ansatz *one problem, one organisation* einerseits und dem ebenfalls unbefriedigenden *business as*

---

Environmental Governance (IEG) diskutiert. Wenn ein Konzept wie ‚Planetary Boundaries‘, vorgelegt von Rockström et al. 2009, überhaupt umgesetzt werden kann (oder sollte), dann, so scheint es, in diesem Kontext und im Sinne einer *umbrella institution*.

*usual* bzw. einem ‚bloßen‘ Netzwerk-Ansatz andererseits für globale Wasserpolitik einen dritten Weg zu finden. Wasser schaffte es im Jahre 1992 nicht, in den ‚Rio-Ansatz‘ klassischer Umweltregime überführt zu werden. Doch das kann sich auch als ein Vorteil erweisen, weil die Akteure globaler Wasserpolitik so weiterhin in der Lage sind, die richtige *institutional choice* zu ermitteln bzw. auszuformen. Manchmal wird nicht derjenige vom Leben bestraft, der zu spät kommt.<sup>462</sup>

Die Bilanz des gegenwärtigen globalen Wasserregimes fällt gemischt aus. Einerseits hat es Wasser auf die internationale Agenda geschafft und den Blickwinkel auf diese kostbare Ressource verändert, unter Aufbringung von relativ geringen Mitteln und Energie seitens der Staatengemeinschaft (nicht für die Aktivitäten globaler Wasserpolitik als solche, wohl aber für deren institutionelle Dimensionen). Andererseits sind die Probleme der globalen Wasserkrise keinesfalls gelöst und eine weitere Verschärfung der Krise, beispielsweise durch die weiter steigende Wassernachfrage verschiedener Nutzer, ist keineswegs gebannt. Wenn das eine schrittweise Aufwertung des globalen Wasserregimes verlangt – was in letzter Konsequenz so weitreichend sein kann, dass ein verbindlicher Mechanismus gefunden werden muss, der abgesehen vom täglichen Bedarf Einzelner erlaubte Nutzungsmengen für einzelne Nutzer und Nutzungsformen global festsetzt, wie eingangs vor allem mit Hoekstra angedeutet worden ist –, dann ist eine massive Aufwertung des globalen Wasserregimes und seiner Funktionen unausweichlich. Doch selbst wenn weiterhin auf eine derlei umfassende Regulierung verzichtet wird, ist ein hinreichendes, sprich deutlich besseres Problemverständnis der institutionellen Dimensionen globaler Wasserpolitik für deren Weiterentwicklung unumgänglich. Anders als beim Klimaregime, dessen Ausgestaltung *post 2012* an sich seit dem Tag des Inkrafttretens des Kyoto-Protokolls im Jahr 2005 diskutiert wird und in den dramatischen Tagen von Kopenhagen im Dezember 2009 während der COP-15 von UNFCCC bis auf Weiteres keinem umfassenden Ergebnis zugeführt werden konnte, muss sich die globale Water-Community dieser Herausforderung erst einmal bewusst werden und auch stellen, um in den kommenden Jahren, wenn nicht Monaten, nicht jenes Fenster zu verpassen, das entscheidend sein kann, ein schlagkräftigeres globales Wasserregime *post 2015* zu etablieren. Anderenfalls kann die globale Water-Community kaum die Gefahr vermeiden, noch einmal ‚ausgebremst‘ zu werden, wie 1992, um später, wie 1997, abermals

---

<sup>462</sup> Im Sinne einer Anekdote sei hierzu angeführt, dass Mikhail Gorbatschow, der freilich die Urheberrechte für das ‚Original‘ dieses Ausspruchs innehat, als damaliger Vorsitzender von Green Cross International zu den Delegierten der CSD 13 2005 sprach und, unter anderem, reichlich ‚visionär‘ seinerzeit, für ein verbindliches Menschenrecht auf Wasser eintrat.

mit dem Regimebildungsprozess weitgehend von Neuem zu beginnen. Man muss keinen Hang zum Negativen haben, um eine solche Entwicklung oder auch Nicht-Entwicklung des globalen Wasserregimes zunehmend mit Sorge zu betrachten. Positiv gewendet: Wasser war in den Jahren seit 1997 immer wieder Vorreiter in Bezug auf das *Problemverständnis* von nachhaltiger Entwicklung. Es ist an der Zeit, nicht allein die globale Wasserkrise in düsteren Farben auszumalen, wie beispielsweise mit Hilfe der drohenden ‚Wasserkriege‘, sondern auch die relative Erfolgsgeschichte dieses Politikfeldes stärker zur Geltung zu bringen und für die Fortentwicklung des tragenden Kerns, nämlich des globalen Wasserregimes, zwanzig Jahre nach Rio konsequent die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

## Literaturliste

- 2030 Water Resources Group (2009): Charting our Water Future. Economic frameworks to inform decision-making; unter: [http://www.mckinsey.com/App\\_Media/Reports/Water/Charting\\_Our\\_Water\\_Future\\_Full\\_Report\\_001.pdf](http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf) (2.08.2010)
- Adam, Bernd (2000): Marktwirtschaft oder Geldwirtschaft? Die Relevanz ökonomischer Sichtweisen für eine Ethik zukunftsverantwortlichen Wirtschaftens. In: Böhler et al. (Hg.), S. 110-123.
- Adger, Neil, Irene Lorenzoni, Karen O'Brien (Hg.) (2009): Adapting to Climate Change. Thresholds, Values, Governance. Cambridge, Mass.
- Adger, Neil, Andrew Jordan (Hg.) (2010): Governing Sustainability. Cambridge.
- Albert, Hans (1967): Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Ökonomische Probleme in soziologischer Perspektive. Neuwied am Rhein.
- Alcamo, J.; Van Vuuren, D.; Ringler, C.; Cramer, W.; Masui, T.; Alder, J.; Schulze, K. (2005) Changes in nature's balance sheet: model-based estimates of future worldwide ecosystem services. In: Journal of Ecology and Society, 10(2): 19
- Alcamo, Joseph und Charles Vörösmarty, Robert Naiman, Dennis Lettenmaier, Claudia Pahl-Wostl (2008): A grand challenge for freshwater research. Understanding the global water system. In: Environmental Research Letters 3; S. 1-6.
- Alcock, Frank (2002): Scale Crisis and Sectoral Conflicts. The Fisheries Development Dilemma. In: Biermann, Frank, Rainer Brohm, Klaus Dingwerth (Hg.) (2002): Global Environmental Change and the Nation State: Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. Potsdam; S. 441-449.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Münster.
- Apel, Karl-Otto (1973a): Transformation der Philosophie. 2 Bde.; Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto (1973b): Das Apriori der Kommunikationsgemeinschaft und die Grundlagen der Ethik. In: Ders. (1973a); hier Bd. II; S. 359ff.
- Apel, Karl-Otto (1979): Die Erklären-Verstehen-Kontroverse in transzendentalpragmatischer Sicht. Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto (1987a): Die Herausforderung der totalen Vernunftkritik und das Programm einer philosophischen Theorie der Rationalitätstypen. In: Concordia II; S. 2-23.
- Apel, Karl-Otto (1987b): Fallibilismus, Konsenstheorie der Wahrheit und Letztbegründung. In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hg.): Philosophie und Begründung. Frankfurt (Main); S. 116-211.

- Apel, Karl-Otto (1988a): Diskurs und Verantwortung. Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto (1988b): Kann der postkantische Standpunkt der Moralität noch einmal in substantielle Sittlichkeit „aufgehoben“ werden? Das geschichtsbezogene Anwendungsproblem der Diskursethik zwischen Utopie und Regression. In: Ders. (1988a); S. 103-153.
- Apel, Karl-Otto (1988c): Diskursethik als Verantwortungsethik und das Problem der ökonomischen Rationalität. In: Ders. (1988a); S. 270-305.
- Apel, Karl-Otto (1992): Diskursethik vor der Problematik von Recht und Politik. Können die Rationalitätsdifferenzen zwischen Moralität, Recht und Politik selbst noch durch die Diskursethik normativ-rational gerechtfertigt werden? In: Ders., Kettner (Hg.); S. 29-61.
- Apel, Karl-Otto (1994): Die hermeneutische Dimension von Sozialwissenschaften und ihre normative Grundlage. In: Ders., Kettner (Hg.); S. 17-48.
- Apel, Karl-Otto (1997): Institutionenethik oder Diskursethik als Verantwortungsethik? Das Problem der institutionellen Implementation moralischer Normen im Falle des Systems der Marktwirtschaft. In: Harpes, Kuhlmann (Hg.); S. 167-209.
- Apel, Karl-Otto (1998): Auseinandersetzungen. In Erprobung des transzendentalpragmatischen Ansatzes. Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto (2001): Diskursethik als Ethik der Mit-Verantwortung vor den Sachzwängen der Politik, des Rechts und der Marktwirtschaft. In: Ders., Burckhart (2001); S. 69-96.
- Apel, Karl-Otto, Dietrich Böhler, Karlheinz Rebel (1984): Funkkolleg Praktische Philosophie/Ethik. Studententexte, 3 Bde.; Weinheim.
- Apel, Karl-Otto, Matthias Kettner (Hg.) (1992): Zur Anwendung der Diskursethik in Politik, Recht und Wissenschaft. Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto, Matthias Kettner (Hg.) (1994): Mythos Wertfreiheit? Frankfurt (Main).
- Apel, Karl-Otto, Holger Burckhart (Hg.) (2001): Prinzip Mit-Verantwortung. Grundlagen für Ethik und Pädagogik. Würzburg.
- Arthington, Angela Stuart Bunn, Poff LeRoy, Robert Naiman (2006): The Challenge of Providing Environmental Flow Rules to Sustain River Ecosystems. In: Ecological Applications 16/4; S. 1311-1318.
- Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation. New York.
- Barlow, Maude, Tony Clarke: Blaues Gold. Das globale Geschäft mit dem Wasser. München 2003.
- Barraqué, Bernard (2004): Water and Ethics: Institutional Issues, UNESCO Water and Ethics Series, Nr. 11; unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001363/136353e.pdf> (2/08/2010).
- Bates, Bryson C., Z.W. Kundzewicz, S. Wu, J.P. Palutikof (Hg.) (2008): Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Secretariat. Geneva.

- Baumgartner, Thomas (2010): UN-Water and its Role in Global Water Governance. Unveröffentlichte MSc Thesis, Universität Freiburg, Fakultät für Forst- und Umweltwissenschaften. Freiburg.
- Beck, Ulrich (2006): Reflexive governance: politics in the global risk society. In: Voß, Bauknecht, Kemp (Hg.); S. 31-56.
- Beck, Ulrich (2010): Climate for Change, or How to Create a Green Modernity? In: Theory, Culture & Society 27/2-3; S. 254-266.
- Beisheim, Marianne et al. (1998): Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden.
- Beisheim, Marianne, Nils Simon (2010): Neuer Schwung für die Reform der internationalen Umweltgovernance. Chancen für eine UNEP-Reform nach Kopenhagen und vor ‚Rio plus 20‘. SWP-Aktuell, Berlin.
- Benedick, Richard (1991): Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet. Cambridge, Mass.
- Benner, Thorsten, Wolfgang Reinicke (1999): Politik im globalen Netz. Globale Politiknetzwerke und die Herausforderung offener Systeme. In: Internationale Politik 8; S. 25-32.
- Berbalk, Dagmara (2005): Auf dem Weg zur CSD 13 – konkrete Schritte zu einer nachhaltigen internationalen Wasserpolitik. In: BMU, Umwelt, Nr. 3; Berlin.
- Berkhout, Frans (2010a): Is reasoned public debate on climate still possible? Newsletter No 1, March 2010, Institute for Environmental Studies. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Berkhout, Frans (2010b): Reconstructing boundaries and reason in the climate debate. In: Global Environmental Change 20; S. 565-569.
- Bernauer, Thomas (1997): Managing International Rivers. In: Young (Hg.); S. 155-196.
- Bernauer, Thomas, Tobias Siegfried (2008): Compliance and Performance in International Water Agreements. The Case of the Naryn/Syr Darya Basin. In: Global Governance 14/3; S. 479-502.
- Betsill, Michele, Elisabeth Corell (Hg.) (2007): NGO Diplomacy. The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations. Cambridge, Mass.
- Biermann, Frank (2008): Earth System Governance. A Research Agenda. In: Young, King, Schroeder (2008); S. 277-302.
- Biermann, Frank (2010): Beyond the intergovernmental regime: recent trends in global carbon governance. In: Current Opinion in Environmental Sustainability 2(2); S. 284-288.
- Biermann, Frank; Steffen Bauer (Hg.) (2005): A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Aldershot/Burlington.
- Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Sander Chan, Aysem Mert (2007): Partnerships for Sustainable Development. An Appraisal Framework; Global Governance Working Paper Nr. 31.



- Biermann, Frank, Michele M. Betsill, Joyeeta Gupta, Norichika Kanie, Louis Lebel, Diana Liverman, Heike Schroeder, Bernd Siebenhüner (2008): *Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. ESG Report 1, IHDP. Bonn.*
- Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, Fariborz Zelli (2009): *The Fragmentation of Global Governance Architectures. A Framework for Analysis. In: Global Environmental Politics 9/4; S. 14-40.*
- Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, (2009): *The Role and Relevance of International Bureaucracies. Setting the Stage. In: Dies. (Hg.), S. 1-14.*
- Biswas, Asit (1978): *United Nations Water Conference. Summary and Main Documents. Oxford.*
- Biswas, Asit (1997): *Mar del Plata. Twenty years later. In: SIWI (1997); S. 127-131.*
- Biswas, Asit (2003): *From Mar del Plata to Kyoto. An Analysis of Global Water Policy Dialogues. Third World Centre for Water Management, Mexico.*
- Biswas, Asit (2009): *Impacts of Megaconferences on Global Water Development and Management. The Third World Centre for Water Management, Mexico; unter: <http://www.thirdworldcentre.org/epubli.html> (2/08/2010).*
- Biswas, Asis, Cecilia Tortajada (2005): *Report on Impacts of Mega-Conferences on Global Water Development and Management. Third World Centre for Water Management, Mexico; unter: <http://www.thirdworldcentre.org/epubli.html> (2/08/2010).*
- Black, Maggie, Ben Fawcett (2008): *The Last Taboo. Opening the Door on the Global Sanitation Crisis. Hg. von Earthscan and UNICEF; London.*
- Böhler, Dietrich (1971): *Metakritik der Marxschen Ideologiekritik. Prolegomenon zu einer reflektierten Ideologiekritik und „Theorie-Praxis-Vermittlung“. Frankfurt (Main).*
- Böhler, Dietrich (1985): *Rekonstruktive Pragmatik. Von der Bewusstseinsphilosophie zur Kommunikationsreflexion: Neubegründung der praktischen Wissenschaften und Philosophie. Frankfurt (Main).*
- Böhler, Dietrich (Hg.) (1994): *Ethik für die Zukunft. Im Diskurs mit Hans Jonas. München.*
- Böhler, Dietrich (1998): *Dialogbezogene (Unternehmens-) Ethik versus kulturalistische (Unternehmens-) Strategik. Besteht eine Pflicht zur universalen Dialogverantwortung. In: Steinmann, Scherer (Hg.); S. 126-178.*
- Böhler, Dietrich (2000): *Idee und Verbindlichkeit der Zukunftsverantwortung. Hans Jonas und die Dialogethik – Perspektiven gegen den Zeitgeist. In: Ders., Stitzel et al. (Hg.); S. 34-69.*
- Böhler, Dietrich (2001): *Warum moralisch sein? Die Verbindlichkeit der dialogbezogenen Selbst- und Mitverantwortung. In: Apel, Burckhart (Hg.); S. 15-68.*
- Böhler, Dietrich (2003): *Dialogreflexive Sinnkritik als Kernstück der Transzendentalpragmatik. Karl-Otto Apels Athene im Rücken. In: Böhler, Kettner, Skirbekk (2003); S. 15-43.*
- Böhler, Dietrich, Rudi Neuberth (Hg.) (1993): *Herausforderung Zukunftsverantwortung. Hans Jonas zu Ehren. Münster.*

- Böhler, Dietrich, Michael Stitzel et al. (Hg.) (2000): *Zukunftsverantwortung in der Marktwirtschaft*. Münster.
- Böhler, Dietrich, Matthias Kettner, Gunnar Skirbekk (Hg.) (2003): *Reflexion und Verantwortung. Auseinandersetzungen mit Karl-Otto Apel*. Frankfurt (Main).
- Börzel, Tanja, Thomas Risse (2002): *Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung*. In: *Jachtenfuchs, Knodt (2002)*; S. 141-181.
- Börzel, Tanja (2010): *Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises?* SFB-Governance Working Paper Series Nr. 23, Research Center (SFB) 700; Berlin.
- Breitmeier, Helmut (1996): *Wie entstehen globale Umweltregime? Der Konfliktaustrag zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas*. Opladen.
- Breitmeier, Helmut, Oran R. Young, Michael Zürn (2006): *Analyzing International Environmental Regimes. From Case Study to Database*. Cambridge, Mass.
- Breitmeier, Helmut, Oran R. Young, Michael Zürn (2007): *The International Regime Database. Architecture, Key Findings, and Implications for the Study of Environmental Regimes*. In: *Jacob, Biermann, Busch, Feindt (Hg.)*; S. 40-59.
- Brennan, Geoffrey, James Buchanan (1985): *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge, Mass.
- Brentwooda, Mary (2007): *Book Review: Governing water. Contentious transnational politics and global institution building (Ken Conca)*. In: *Ecological Economics* 61/1; S. 196-197.
- Bromley, Daniel (2001): *Commentary*. In Response to the Paper by Oran R. Young, *The Behavioral Effects of Environmental Regimes: Collective-Action vs. Social-Practice Models*. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 1; S. 31-32.
- Bromley, Daniel (2009): *Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton, NJ.
- Brot für die Welt (ohne Jahr): *Menschenrecht auf Wasser*; unter: <http://www.menschen-recht-wasser.de/> (2/08/2010).
- Brühl, Tanja, Tobias Debiel, Brigitte Hamm, Hartwig Hummel, Jens Martens (Hg.) (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, EINE WELT. Text der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11; Bonn.
- Burckhart, Holger, Horst Gronke (Hg.) (2002): *Philosophieren aus dem Diskurs. Beiträge zur Diskurspragmatik*. Würzburg.
- Carter, Bob, Caroline New (2004): *Introduction: realist social theory and empirical research*. In: *Dies. (Hg.): Making Realism Work. Realist social theory and empirical research*. Abingdon, S. 1-20.
- Chayes, Abram, Antonia Handler Chayes (1995): *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.

- Chapagain, Ashok K., Arjen Y. Hoekstra (2004): Water footprints of nations, Value of Water Research Report Series Nr. 16, UNESCO-IHE; Delft.
- Clausen, Thies (2002): Hermeneutisch-pragmatische Kritik der neoklassischen Ökonomie. Unveröffentlichte Magisterarbeit; FU Berlin.
- Conca, Ken (2006): Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge, Mass.
- Corcoran, Emily, Christian Nellemann, Elaine Baker, Robert Bos, David Osborn, Heidi Savelli (Hg.) (2010): Sick Water? The Central Role of Wastewater Management in Sustainable Development. A Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme, UN-HABITAT, GRID-Arendal; Arendal.
- Czempiel, Ernst-Otto (2002): Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. München.
- Dellapenna, Joseph (2001): The customary international law of transboundary fresh waters. In: International Journal of Global Environmental Issues, 1, 264-305.
- Dellapenna, Joseph, Joyeeta Gupta (Hg.) (2009a): The Evolution of the Law and Politics of Water. Dordrecht.
- Dellapenna, Joseph, Joyeeta Gupta (2009b): The Evolution of Global Water Law. In: Dies. (Hg.); S. 3-19.
- Dessai, Suraje, Mike Hulme, Robert Lempert, Roger Pielke (2009): Climate prediction: a limit to adaptation? In Adger, Lorenzoni, O'Brien (Hg.); S. 64-78.
- Deutsche Bundesregierung (2001): Water – a Key to Sustainable Development, Bonn (Konferenzbericht der Bonner Süßwasserkonferenz).
- Dieter, Heribert (2003): Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik. SWP-Studie 4 (Februar); Berlin.
- Dimitrov, Radoslav (2006): Science and International Environmental Policy. Regimes and Nonregimes in Global Governance. Maryland.
- Dimitrov, Radoslav, Detlef Sprinz, Gerald DiGiusto, Alexander Kelle (2007): International Nonregimes. A Research Agenda. In: International Studies Review 9/2; S. 230-258.
- Dingwerth, Klaus, Philipp Pattberg (2007): Wirkungen transnationaler Umweltregime. In: Jacob, Biermann, Busch, Feindt (2007); S. 133-156.
- Dudgeon, David, Angela H. Arthington, Mark O. Gessner, Zen-Ichiro Kawabata, Duncan J. Knowler, Christian Lévêque, Robert J. Naiman, Anne-Hélène Prieur-Richard, Doris Soto, Melanie L. J. Stiassny, Caroline A. Sullivan (2006): Freshwater biodiversity. importance, threats, status and conservation challenges. In: Biol. Rev. 81/2; S. 163-182.
- Duit, Andreas, Victor Galaz, Katarina Eckerberg, Jonas Ebbesson (2010): Governance, complexity, and resilience. In: Global Environmental Change 20 (3); S. 363-368.
- Dworak, Thomas; Nicole Kranz (2005): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie als Ansatz für ein integriertes Flussgebietsmanagement. In: Neubert et al. (Hg.); S. 45-60.

- Dyson, Megan; Ger Bergkamp; John Scanlon (Hg.) (2003): *Flows. The Essentials of Environmental Flows*. IUCN; Gland-Cambridge.
- Efinger, Manfred, Volker Rittberger, Klaus Dieter Wolf, Michael Zürn (1990): *Internationale Regime und internationale Politik*. In: Volker Rittberger, (Hg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. PVS Sonderheft 21, *Theorien der Internationalen Beziehungen*; S. 263-287.
- Falkenmark, Malin (2002a): *Analytical Summary: Human Security versus Ecological Security – Compatible or Non-compatible Goals?* In: SIWI (Hg.). Stockholm, S. 6-13.
- Falkenmark, Malin (2000b): *Human Livelihood Security versus Ecological Security – An Ecohydrological Perspective*. In: SIWI (Hg.).
- Falkenmark, Malin; Johan Rockström (2004): *Balancing Water for Humans and Nature*. London.
- Finger, Matthias, Ludvine Tamiotti, Jeremy Allouche (Hg.) (2006): *The Multi-Governance of Water. Four Case Studies*. New York.
- Finnemore, Martha (1996): *Norms, Culture, and World Politics. Insights from Sociology's Institutionalism*. In: *International Organization* 50/2; S. 325-347.
- Fischhendler, Itay (2008): *When Ambiguity in Treaty Design Becomes Destructive. A Study of Transboundary Water*. In: *Global Environmental Politics* 8/1, S. 111-136.
- Folke, Carl (2002): *Entering Adaptive Management and Resilience into the Catchment Approach*. In: SIWI (Hg.). Stockholm, S. 37-41.
- Folke, Carl (2006): *Resilience. The Emergence of a Perspective for Social-Ecological System Analysis*. In: *Global Environmental Change* 16/3; S. 253-267.
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hg.) (2005): *Wasser ist für alle da! Aber zu welchem Preis?* Bonn.
- Foundation for the International Environmental Law and Development (FIELD) (2005): *Implementing of Multilateral Environmental Agreements for Efficient Water Management*.
- Forst, Rainer (2004): *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt (Main).
- Galaz, Victor, Per Olsson, Thomas Hahn, Carl Folke, Uno Svedin (2008): *The Problem of Fit among Biophysical Systems, Environmental and Resource Regimes, and Broader Governance Systems. Insights and Emerging Challenges*. In: Young, King, Schroeder (Hg.); S. 147-186.
- Gasper, Des (2009): *The Ethics of Global Environmental Governance*. In: *IHDP Update Issue 2*; S. 14-18.
- Gasper, Des (2010): *The idea of human security*. In: Karen O'Brien, Asunción Lera St. Clair, Berit Kristoffersen (Hg.): *Climate Change, Ethics and Human Security*. Cambridge; S. 23-46.
- Gehlen, Arnold (1962): *Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt*. Bonn.
- Gehring, Thomas, Sebastian Oberthür (2000): *Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7/1; S. 185-211.

- Gehring, Thomas, Sebastian Oberthür (2008): Interplay. Exploring Institutional Interaction. In: Young, King, Schroeder (2008); S. 187-224.
- Gleick, Peter H.(1996): Basic water requirement for human activities: meeting basic needs. In: Water International 21, S. 83-92.
- Gleick, Peter H. (1999): The Human Right to Water. In: Water Policy 1/5; S. 487-503.
- Gleick, Peter, Jon Lane (2005): Large International Water Meetings. Time for a Reappraisal. In: Water International 30; S. 410-414.
- Gottschalk-Mazouz, Niels, Nadia Mazouz (2003) (Hg.): Nachhaltigkeit und globaler Wandel – Integrative Forschung zwischen Normativität und Unsicherheit. Frankfurt, New York.
- Gupta, Joyeeta (2007): ‚Glocal‘ Water Governance: Controversies and Choices. Discussion Draft Paper for the session on Governance; Delft.
- Gupta, Joyeeta (2008): Global Change. Analyzing Scale and Scaling in Environmental Governance. In: Young, King, Schroeder (2008); S. 225-276.
- Gupta, Joyeeta, Joseph Dellapenna (2009): The Challenges for the Twenty-First Century: A Critical Approach. In: Dies. (Hg.) (2009X), S. 391-410.
- GWP (2000): Integrated Water Resources Management, TAC Background Papers Nr. 4, Stockholm.
- GWP (2003): in action 2003 (Jahresbericht), Stockholm.
- GWP: in action 2004 (Jahresbericht), Stockholm 2004.
- GWP (2004): Effective Water Governance. unter: [www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org) (2/08/2010).
- GWP (2004): ‚...Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005‘ – Why, What and How? TEC Background Papers Nr. 10, Stockholm.
- GWSP (2005): The Global Water System Project: Science Framework and Implementation Activities. Earth System Science Partnership. Bonn.
- Gronke, Horst (1993): Apel versus Habermas. Zur Architektonik der Diskursethik. In: Andreas Dorschel, Matthias Kettner, Wolfgang Kuhlmann, Marcel Niquet (Hg.): Transzendentalpragmatik. Frankfurt (Main); S. 273-296.
- Haggard, Stephan, Beth Simmons (1987): Theories of International Regimes. In: International Organizations 41; S. 491-517.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization 46/1; S. 1-36.
- Haas, Peter M. (2002): UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. In: Global Governance 8/1; S. 73-91.
- Haas, Peter M. (2005): When does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process. In: Rechkemmer (Hg.); S. X.
- Haas, Peter M., Robert Keohane, Marc Levy (Hg.) (1993): Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection. Cambridge, Mass.

- Habermas, Jürgen (1968): Erkenntnis und Interesse. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bd.; Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1982): Zur Logik der Sozialwissenschaften. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1984): Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1985): Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1991): Erläuterungen zur Diskursethik. In: Ders.: Erläuterungen zur Diskursethik. Frankfurt (Main); S. 119-226.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt (Main).
- Habermas, Jürgen (1999a): Noch einmal: Zum Verhältnis von Theorie und Praxis. In: Ders. Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze. Frankfurt (Main), S. 319-333.
- Habermas, Jürgen (1999b): Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral. In: Die Zeit, 18, 29.4.1999.
- Habermas, Jürgen (2003): Zur Architektonik der Diskursdifferenzierung. Kleine Replik auf eine große Auseinandersetzung. In: Böhler, Kettner, Skirbekk (Hg.); S. 44-64.
- Hall, Alan (2005): Water and Governance. In: Georgina Ayre, Rosalie Callway (Hg.): Governance for Sustainable Development. A Foundation for the Future; S. 111-127.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science 162; S. 1243-1248.
- Harpes, Jean-Paul, Wolfgang Kuhlmann (Hg.) (1997): Zur Relevanz der Diskursethik. Anwendungsprobleme der Diskursethik in der Wirtschaft und Politik. Münster.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, Volker Rittberger (1997): Theories of International Regimes. Cambridge
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, Volker Rittberger (2000): Integrating Theories of International Regimes. In: Review of International Studies 26/1; S. 3-33.
- Hoff, Holger (2009): Global Water Resources and their Management. In: Current Opinion in Environmental Sustainability 1(2); S. 141-147.
- Homann, Karl, Franz Blome-Drees (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik. Göttingen.
- Homann, Karl, Andreas Suchanek (2000): Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen.
- Honneth, Axel (1993): Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt (Main).
- Hösle, Vittorio (1991): Philosophie der ökologischen Krise. München.

- Hünemörder, Kai (2005): „Environment is our Love“ – Rückblick auf die UN-Umweltkonferenz von Stockholm. In: Altner, Leitschuh-Fecht, Michelsen, Simonis, Weizsäcker (Hg.) (2005); S. 159-172.
- Hulme, Mike (2010): Problems with making and governing global kinds of knowledge. In: *Global Environmental Change* 20; S. 558-564.
- Huppert, Walter (2005): Was ist IWRM? – Plädoyer für ein differenziertes Verständnis des Konzepts „Integriertes Wasserressourcen-Management“. In: Neubert, Scheumann, van Edig, Huppert (Hg.); S. 15-30.
- International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) (2008): *Science Policy Dialogues 2008. Energy, Sustainability and Societal Change*. Bonn.
- In't Veld, Roeland (Hg.): *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*. Berlin, Heidelberg.
- Iza, Alejandro (Hg.) (2004): *International Water Governance. Conservation of Freshwater Ecosystems 1: International Agreements – Compilation and Analysis*, IUCN. Gland, Cambridge
- Jachtenfuchs, Markus, Michele Knodt (Hg.) (2002): *Regieren in internationalen Institutionen*. Opladen.
- Jacob, Klaus, Frank Biermann, Per-Olof Busch, Peter Feindt (Hg.) (2007): *Politik und Umwelt. PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39/2007*. Wiesbaden.
- Jaeger, Carlo, Jaeger, Julia (2010): Warum zwei Grad? In: *APuZ* 32-33/2010; S. 7-15.
- Jänicke, Martin (2003): Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik. In: *APuZ* B27/2003; S. 6-11.
- Japan Water Forum (2004): *Recommendations on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans*. International Conference on IWRM, Tokyo, Japan, 6.-8. Dezember 2004.
- Jonas, Hans (1979): *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt (Main).
- Jonas, Hans (2004): *Leben, Wissenschaft, Verantwortung. Ausgewählte Texte*, hrsg. von Dietrich Böhler. Stuttgart.
- Kaasa, Stine Madland (2007): The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain its Accomplishments? In: *Global Environmental Politics* 7/3, S. 107-129.
- Kagan, Robert (2002): Macht und Schwäche. Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinander treibt. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 48/10; S. 1194-1206.
- Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia (2010): The United Nations and global energy governance: past challenges, future choices. In: *Global Change, Peace & Security* 22/2, S. 175–195.
- Keohane, Robert (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ.

- Keohane, Robert (1989): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations*. Bolder, Colorado.
- Keohane, Robert (1993): *The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme*. In: Rittberger (Hg.), S. 23-45.
- Keohane, Robert, David Victor (2010): *The Regime Complex for Climate Change, Discussion Paper 2010-33: Harvard Project on International Climate Agreements; Cambridge, Mass.*
- Kettner, Matthias (Hg.) (2000): *Angewandte Ethik als Politikum*. Frankfurt (Main).
- Kindleberger, Charles (1981): *Dominance and Leadership in the International Economy*. In: *International Studies Quarterly* 25; S. 242-254.
- Klein, Richard, Saleemul Huq, et al. (2007): *Inter-relationships between adaptation and mitigation*. In: Parry, Marting et al. (Hg.): *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge; S. 745-777.
- Klepper, Gernot, Jozef Canadell, Rik Leemans, Jean Ometto, Martin Rice (2008): *ESSP Research on Bioenergy and Earth Sustainability: Tapping GEC Programme-Wide Experience for the Benefit of Science and Society*. In: *IHDP UPDATE Extra on Science-Policy Dialogues*. Bonn; S. 31-35.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1989): *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden.
- Krasner, Stephen (1976): *State Power and the Structure of International Trade*. In: *World Politics* 28/3; S. 317-347.
- Krasner, Stephen (Hg.) (1983a): *International Regimes*, Ithaca.
- Krasner, Stephen (1983b): *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. In: Ders. (Hg.); S. 1-21.
- Krasner, Stephen (2005): *Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten*. In: *Internationale Politik*, September 2005; S. 44-53.
- Kratochwil, Friedrich (2002): *Souveränität und Moderne. Eine begriffliche Analyse eines semantischen Feldes*. In: Jachtenfuchs, Knodt (Hg.); S. 29-51.
- Kratochwil, Friedrich, John Ruggie (1986): *International Organization. A State of the Art on the Art of the State*. In: *International Organization* 40/4; S. 753-775.
- Kuhlmann, Wolfgang (1985): *Reflexive Letztbegründung. Untersuchungen zur Transzendentalpragmatik*. Freiburg i. Br.
- Kuhlmann, Wolfgang (1986): *Philosophie und rekonstruktive Wissenschaft. Bemerkungen zu Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns*. In: *Zeitschrift für philosophische Forschung* 40; S. 3-31.
- Kuhlmann, Wolfgang (1992): *Sprachphilosophie – Hermeneutik – Ethik. Studien zur Transzendentalpragmatik*. Würzburg.
- Kundzewicz, Z.W., L.J. Mata, N.W. Arnell, P. Döll, P. Kabat, B. Jiménez, K.A. Miller, T. Oki, Z. Sen and I.A. Shiklomanov (2007): *Freshwater resources and their management*. *Climate*



- Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (Hg.). Cambridge, UK; S. 173-210.
- Lannerstad, Mats (2009): Water Realities and Development Trajectories. Global and Local Agricultural Production Dynamics. Linköping.
- La Viña, Antonio, Gretchen Hoff, Marie DeRose, (2003): The Outcomes of Johannesburg. Assessing the World Summit on Sustainable Development. In: SAIS Review 23/1 (Winter/ Frühjahr 2003), S. X.
- Lebel, Louis, Po Garden, Masao Imamura (2005): Politics of Scale, Position, and Place in the Governance of Water Resources in the Mekong Region. In: Ecology and Society 10/2, 18, unter: <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art18/> (2/8/2010).
- Levy, Marc (1993): European Acid Rain. The Power of Tote-Board Diplomacy. In: Haas, Keohane, Levy (Hg.); S. 75-132.
- Levy, Marc, Oran R. Young, Michael Zürn (1995): The Study of International Regimes. In: European Journal of International Relations 1; S. 267-330.
- Lindemann, Stefan (2008): Understanding Water Regime Formation – A Research Framework with Lessons from Europe. In: Global Environmental Politics 8/4; S. 177-140.
- Lipschutz, Ronnie (1996): Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet. Albany, NY.
- Lövbrand, Eva; Johannes Stripple, Bo Wiman (2009): Earth System governmentality. Reflections on science in the Anthropocene. In: Global Environmental Change 19, S. 7-13.
- Lozán, José, Hartmut Graßl, Peter Hupfer, Lucas Menzel, Christian-D. Schönwiese (Hg.) (2004): Warnsignal Klima: Genug Wasser für alle? Wissenschaftliche Fakten. Hamburg.
- Lücke, Tilman (2002): Mit skeptischen Fragen durch die Philosophiegeschichte. In: Burckhart, Gronke (2002); S. 45-68.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt (Main).
- Lumer, Christoph (1997): Motivation zu moralischem Handeln und Diskursethik. In: Harpes, Kuhlmann (Hg.); S. 5-22.
- Maier, Jürgen (2005): CSD 13 kein Ruhmesblatt – Ergebnisse bleiben weit hinter den Erwartungen zurück. In: Forum Umwelt & Entwicklung (Hg.); S. 27-28.
- March, James, Johan Olsen (1998): The Institutional Dynamics of International Political Order. In: International Organization 52; S. 943-969.
- Mayer, Peter (2004): Verantwortungsethische Grenzen der Verrechtlichung? Zur realistischen Kritik des Legalismus in den Internationalen Beziehungen. In: Bernhard Zangl, Michael Zürn (Hg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn; S. 220-238.

- Mayer, Peter, Volker Rittberger, Michael Zürn (1993): Regime Theory. State of the Art and Perspectives. In: Rittberger (1993); S. 391-430.
- Mayer-Ries, Jörg (1999): Globalisierung lokaler Politik. Das „Klima-Bündnis“ europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens. Wiesbaden.
- McCaffrey, Stephen (2001): The law of international watercourses: Non-navigational uses. Oxford.
- McCaffrey, Stephen (2003): The Need for Flexibility in Freshwater Treaty Regimes. In: Natural Resources Forum 27 (2); S. 156-162.
- Mearsheimer, John (1994-1995): The False Promise of International Institutions. In: International Security 19; S. 5-49.
- Meckling, Jonas (2003): Netzwerk-governance. Corporate Citizenship und Global Governance. WZB; Berlin.
- Messner, Dirk, Franz Nuscheler (2003): Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. INEF Report 67; Duisburg-Essen.
- Messner, Dirk; Jeanette Schade, Christoph Weller (2003): Weltpolitik zwischen Staatenanarchie und Global Governance. In: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen. Frankfurt (Main); S. 234-251.
- Meuleman, Louis; Roeland In't Veld (2010): Sustainable development and the governance of long-term decisions. In: In't Veld, Roeland (Hg.): Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media. Berlin, Heidelberg; S. 257-281.
- Meyer, John, Brian Rowan (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83; S. 340-363.
- Miles, Edward et al. (2002): Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence. Cambridge, Mass.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-being: Wetlands and Water Synthesis; Washington D.C.
- Mitchell, Ronald (1994): International Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance. Cambridge, Mass.
- Mitchell, Ronald (2007): Book Review (Ken Conca 2006). In: Global Environmental Politics, S. 153-155.
- Mitchell, Ronald (2008): Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It? In: Young, King, Schroeder (Hg.); S. 79-114.
- Moldan, Bedrich (1995): Die Umweltsituation in der Tschechischen Republik. In: Brandes et al. (Hg.): Tschechen, Slowaken und Deutsche. Nachbarn in Europa. Hannover; S. 168-189.
- Molden, David (Hg.) (2007): Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. London.
- Mukhtarov, Farhad (2008): Intellectual history and current status of Integrated Water Resources Management. A global perspective. In: Pahl-Wostl, Kabat, Möltgen (Hg.); S. 167-185.

- Robert J. Naiman, David Dudgeon (2010) Global Alteration of Freshwaters. Influences on Human and Environmental Well-Being. *Ecological Research*, 27. Februar 2010. Abrufbar unter: <http://www.springerlink.com/content/6551113837q7n725/fulltext.pdf> (30. September 2010)
- Najlis, Pierre, Johan Kuylenstierna (1997): Twenty years after Mar del Plata – Where do we stand and where do we go? In: *Stockholmer International Water Institute (SIWI)*; S. 23-35.
- Najam, Adil (2005): Neither Necessary, nor Sufficient: Why organizational Tinkering will not improve Environmental Governance. In: Biermann; Bauer (Hg.); S. 235-256.
- Neubert, Susanne, Herrfahrdt, Elke (2005): Integriertes Wasserressourcen-Management. Ein realistisches Konzept für Entwicklungs- und Transformationsländer? In: Messner, Dirk, Scholz, Imme (Hg.) *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden, S. 237-252.
- Neubert, Susanne, Waltina Scheumann, Annette van Edig, Walter Huppert (Hg.) (2005): *Integriertes Wasserressourcenmanagement (IWRM). Ein Konzept in die Praxis überführen*. Baden-Baden.
- Neumayer, Eric (2001): How regime theory and the economic theory of international environmental cooperation can learn from each other. In: *Global Environmental Politics* 1; S. 122-147.
- Newig, Jens, Claudia Pahl-Wostl, Katja Sigel (2005): The Role of Public Participation in Managing Uncertainty in the Implementation of the Water Framework Directive. In: *European Environment* 15/6; S. 333-343.
- Nilsson, Christer, Catherine A. Reidy, Mats Dynesius, Carmen Revenga (2005): Fragmentation and flow regulation of the world's large river systems. In: *Science* 308; S. 405-408.
- Nitsch, Manfred (1993): Vom Nutzen des systemtheoretischen Ansatzes für die Analyse von Umweltschutz und Entwicklung – mit Beispielen aus dem brasilianischen Amazonasgebiet. In: Hermann Sautter (Hg.): *Umweltschutz und Entwicklungspolitik*. Berlin, S. 235-269.
- Nitsch, Manfred (2002): Vom Nutzen des institutionalistischen Ansatzes für die Entwicklungspolitik. In: Ders.: *Glaspaläste und Mikrofinanz. Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung*. Frankfurt (Main), S. 103-118.
- Nitsch, Manfred (2008): Biofuels between Euphoria and Scepticism: Brazil as a Pioneer? Contribution to the X International Meeting of Economists on 'Globalization and Development Problems'; Havana, 3.-7. März 2008.
- Nitsch, Manfred (2009): Natural vs. Social Science Concepts in Applied Research in Amazonia. A Critical Assessment. In: Ima Vieira, Célia Guimarães et al. (Hg.): *Diversidade biológica e cultural da Amazônia/Biological and Cultural Diversity of Amazonia*. 2. Aufl.; Belém, S. 319-349.
- Nitsch, Manfred, Giersdorf, Jens (2006): Biokraftstoffe zwischen Euphorie und Skepsis – Beispiel Brasilien. In: Altner, Günter, Leitschuh-Fecht, Heike, Michelsen, Gerd, Simonis, Udo E., von Weizsäcker, Ernst U. (Hg.): *Jahrbuch Ökologie 2007*, München; S. 96-103

- Nuscheler, Franz, Michèle Roth (Hg.) (2006): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? EINE Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 20; Bonn.
- O'Brien, Karen, Asunción Lera St. Clair, Berit Kristoffersen (2010): Towards a new science on climate change. In: Dies. (Hg.); Climate Change, Ethics and Human Security. Cambridge; S. 215-227.
- Oberthür, Sebastian (Hg.) (1997): Umweltschutz durch internationale Regime: Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen. Opladen.
- Oberthür, Sebastian (2007): Die Wirksamkeit von Verrechtlichung: Die Compliance-Mechanismen internationaler Umweltregime. In: Jacob, Biermann, Busch, Feindt (2007); S. 73-93.
- Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge Mass.
- Ostrom, Elinor et al. (1999): Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges. In: Science 284; S. 278-282.
- Ostrom, Elinor (2010): Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. In: Global Environmental Change 20; S. 550-557.
- Ostrom, Elinor, Thomas Dietz, Nives Dolsak, (Hg.) (2002): The Drama of the Commons. Washington D.C.
- Ott, Konrad (2003): Ethische Aspekte des Klimawandels. In: Gottschalk-Mazouz, Mazouz (Hg.); S. 169-201.
- Ott, Konrad (2004): Noch einmal: Diskursethik. In: Gottschalk-Mazouz, Niels (Hg.): Perspektiven der Diskursethik. Würzburg; S. 143-173.
- Oye, Kenneth (Hg.) (1986): Cooperation under Anarchy. Princeton, NJ.
- Pahl-Wostl, Claudia (2008): Requirements for Adaptive Water Management. In: Pahl-Wostl, Kabat, Möltgen (Hg.); S. 1-22.
- Pahl-Wostl, Claudia, Joyeeta Gupta, Daniel Petry (2008): Governance and the global water system: towards a theoretical exploration. In: Global Governance 14; S. 419-436.
- Pahl-Wostl, Claudia, Pavel Kabat, Jörn Möltgen (Hg.) (2008): Adaptive and Integrated Water Management. Coping with Complexity and Uncertainty. Berlin.
- Pahl-Wostl, Theo Toonen (2009): Sustainable Water Management in Times of Global Change. A Major Challenge for the Scientific and Policy Communities. In: IHDP Update Issue 3; S. 26-28.
- Pallemaerts, Marc (2003): Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as a Comprehensive Vision of the Future of Humanity. In: Environment, Development and Sustainability 5, S. 275-295.

- Partzsch, Lena (2007): Global Governance in Partnerschaft. Die EU-Initiative ‚Water for Life‘. Baden-Baden.
- Pattberg, Philipp, Johannes Stripple (2008): Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21<sup>st</sup> century. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 8 (4), S. 367-388
- Pilardeaux, Benno (2004): Entwicklungslinien der internationalen Süßwasserpolitik. In: Lozán et al. (Hg.), S. 316-319.
- Pies, Ingo (1997): Institutionenethik versus Diskursethik. In: Harpes, Kuhlmann (Hg.); S. 313-326.
- Princen, Thomas, Matthias Finger (1994): *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*. London.
- Pulver, Simone; Stacy VanDeveer (2009): Thinking About Tomorrows. Scenarios, Global Environmental Politics, and Social Science Scholarship. In: *Global Environmental Politics* 9/2, S. 1-13.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42; S. 427-460.
- Rahaman, Muhammad Mizanur, Olli Varis (2005): Integrated water resource management: evolution, prospects, and future challenges. In: *Sustainability: Science, Practice & Policy* 1/1; S. 15-21; unter: <http://ejournal.nbii.org/> (2/8/2010)
- Raustiala, Kal, David Victor (2004): The Regime Complex for Plant Genetic Resources. In: *International Organization* 58; S. 277-309.
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt (Main).
- Rechkemmer, Andreas (2002): Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik in der Krise? Nach dem Gipfel von Johannesburg. SWP Aktuell Nr. 44; Berlin.
- Rechkemmer, Andreas (2004): *Postmodern Global Governance. The United Nations Convention to Combat Desertification*. Baden-Baden.
- Rechkemmer, Andreas (Hg.) (2005): *UNEO – Towards an International Environment Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*. Baden-Baden 2005.
- Rechkemmer, Andreas, Falk Schmidt (2003): Ein Jahr nach Johannesburg. Zum (Zu)Stand globaler Umweltpolitik. SWP-Zeitschriftenschau Nr. 11; Berlin.
- Rechkemmer, Andreas, Falk Schmidt (2006): *Neue Globale Umweltpolitik. Die Bedeutung der UN-Reform für eine nachhaltige Wasser- und Waldpolitik*. Berlin.
- Reese-Schäfer, Walter (1990): *Karl-Otto Apel zur Einführung*. Hamburg.
- Reinicke, Wolfgang (1998): *Global Public Policy. Governing without Governments*. Washington D.C.
- Reinicke, Wolfgang, Francis Deng (2000): *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa.

- Richter, Rudolf, Eirik Furubotn (1996): *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung.* Tübingen.
- Ring, Irene, Bernd Hansjürgens, Thomas Elmqvist, Heidi Wittmer, Pavan Sukhdev (2010): *Challenges in framing the economics of ecosystems and biodiversity: the TEEB initiative.* In: *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2010 (1-2); S. 15-26.
- Risse, Thomas (2000): *Let's Argue! Communicative Action on World Politics.* In: *International Organization* 54/1; S. 1-39.
- Rittberger, Volker (Hg.) (1990): *International Regimes in East-West Politics.* London.
- Rittberger, Volker (Hg.) (1993): *Regime Theory and International Relations.* Oxford.
- Rittberger, Volker, Michael Zürn (1989): *Towards Regulated Anarchy in East-West Relations. Causes and Consequences of East-West Regimes.* Tübinger Arbeitspapiere 11; Tübingen.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, Stuart III Chapin, Eric Lambin, Timothy Lenton, Marten Scheffer, Carl Folke, Hans Joachim Schellnhuber, Björn Nykvist, Cynthia de Wit, Terry Hughes, Sander van der Leeuw, Henning Rodhe, Sverker Sörlin, Peter Snyder, Robert Costanza, Uno Svedin, Malin Falkenmark, Louise Karlberg, Robert Corell, Victoria Fabry, James Hansen, Brian Walker, Diana Liverman, Katherine Richardson, Paul Crutzen, and Jonathan Foley (2009): *Planetary Boundaries. Exploring the Safe Operating Space for Humanity.* In: *Ecology and Society* 14/2; 32 Seiten (abrufbar unter: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>; Seite besucht am 20. August 2010; ebenfalls erschienen als *Feature* in *Nature* 461 (2009); S. 472-475.
- Rockström, Johan, Mats Lannerstad, Malin Falkenmark (2006): *Assessing the water challenge of a new green revolution in developing countries.* In: *PNAS* (104) 15; S. 6253-6260.
- Rosa, Eugene, Andreas Diekmann, Thomas Dietz, Carlo Jaeger (Hg.) (2010): *Human Footprints on the Global Environment. Threats to Sustainability.* Cambridge Mass.
- Rosenau, James (2002): *Governance in a New Global Order.* In: David Held, Anthony McGrew (Hg.): *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance,* Cambridge.
- Rosenau, James N. (2003): *Globalization and Governance. Bleak Prospects for Sustainability.* In: *Internationale Politik und Gesellschaft*; S. 11-25.
- Rosenau, James N., Ernst-Otto Czempiel (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics.* Cambridge.
- Ruggie, John (1975): *International responses to technology: concepts and trends.* In: *International Organizations* 29/3; S. 557-584.
- Ruggie, John (2002): *The Theory and Practice of Learning Networks. Corporate Social Responsibility and the Global Compact.* In: *Journal of Corporate Citizenship* 5; S. 27-36.
- Rutherford, Malcolm (1994): *Institutions in Economics. The old and the new Institutionalism.* Cambridge.
- Sacher, Danuta (2005): *Wer soll das bezahlen? – Finanzierungsoptionen im Wassersektor jenseits von PPP.* In: *Forum Umwelt & Entwicklung* (Hg.); S. 13f.

- Sachs, Jeffrey (2005): *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*. New York.
- Salman, Salman M.A. (2007): *The Helsinki Rules, the UN Watercourse Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law*. In: *Water Resources Development*, 23 (4), S. 625-640.
- Scanlon, John, Angela Cassar, Noémi Nemes (2004): *Water as a Human Right?* IUCN; Gland, Cambridge.
- Schelling, Thomas (1978): *Micromotives and Macrobehavior*. New York.
- Schmidt, Falk (2002a): *Wirtschafts- und Unternehmensethik in verantwortungsethischer Perspektive. Ein Beitrag zur Apel/Böhler-Ulrich-Kontroverse*. In: Burckhart, Holger, Gronke, Horst (Hg.): *Philosophieren aus dem Diskurs. Beiträge zur Diskurspragmatik*. Würzburg; S. 506-519.
- Schmidt, Falk (2002b): *Wirtschafts- und Unternehmensethik. Der Streit um die Begründung und Anwendung in der Sicht der transzendentalpragmatischen Diskursethik (unveröffentlichtes Manuskript)*.
- Schmidt, Falk (2003): *Die Architektonik globaler Umweltpolitik. Neuste Beiträge zu ihrer Reform*. Aktuelle SWP-Dokumentation/Reihe D Nr. 37; Berlin.
- Schmidt, Falk (2004): *Die EWD-Perspektive der Wirtschaftsethik angesichts der Schulpositionen von Karl Homann und Peter Ulrich*. In: Thomas Bausch, Dietrich Böhler, Thomas Rusche (Hg.): *Wirtschaft und Ethik. Strategien contra Moral?* Münster; S. 85-101.
- Schneider, Hans Julius (1998): *Das Allgemeine als Zufluchtsort. Eine kritische Anmerkung zur Diskursethik*. In: Steinmann, Scherer (Hg.); S. 179-190.
- Schönrich, Gerhard (1994): *Bei Gelegenheit Diskurs. Von den Grenzen der Diskursethik und dem Preis der Letztbegründung*. Frankfurt (Main).
- Schreyögg, Georg (2003): *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden.
- Senghaas, Dieter (1998): *Zivilisierung wider Willen*. Frankfurt (Main).
- Shepherd, Gill (2004): *The Ecosystem Approach. Five Steps to Implementation*. IUCN; Gland, Cambridge.
- Simon, Herbert (1957): *Models of Man. Social and Rational*. New York.
- Simon, Nils (2010): *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert. Herausforderungen und Reformprozesse vor der Rio-Konferenz 2012*. SWP-Studie, Berlin.
- Simonis, Udo E. (1996): *Globale Umweltpolitik. Ansätze und Perspektiven*. Mannheim.
- Simonis, Udo E. (Hg.) (2001): *Weltumweltpolitik. Grundriss und Bausteine eines neuen Politikfeldes*. Berlin.
- Simonis, Udo E. (2002): *Agenda für Johannesburg. Der steinige Weg zum Erdgipfel*. In: *edp Entwicklungspolitik* 7; S. 23-25.

- Simonis, Udo E. (2004a): Internationale Wasserstrategie – Ansatzpunkte zur Vermeidung von Konflikten. In: Lozán et al. (Hg.) .
- Simonis, Udo E. (2004b): Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre Update. In: Universitas. Orientierung in der Wissenswelt 59, September; S. 975-978.
- Simonis, Udo E.: (2005): Advancing the Debate on a World Environment Organization. In: Rechkemmer (Hg.); S. 155-176.
- Simonis, Udo E. (2006): Reform der Umweltpolitik der Vereinten Nationen. In: Varwick, Zimmermann (Hg.) (2006); S. 229-242.
- SIWI (Hg.) (1997): Mar del Plata. 20 Year Anniversary Seminar. Water for the next 30 years. Averting the looming water crisis. Stockholm.
- SIWI (Hg.) (2002): Balancing Human Security and Ecological Interests in a Catchment – Towards Upstream/Downstream Hydrosolidarity. Stockholm.
- SIWI, United Nations Millennium Project (2005): Health, Dignity, and Development: What Will It Take? Stockholm.
- SIWI; WHO (2005a): Making Water a Part of Economic Development. The Economic Benefits of Improved Water Management and Services. Stockholm.
- SIWI; WHO (2005b): Securing Sanitation. The Compelling Case to Adress the Crisis. Stockholm.
- Sprinz, Detlef (2003): Internationale Regime und Institutionen. In: Hellmann, Wolf, Zürn (Hg.); S. 251-273.
- Sprinz, Detlef (2007): Die neue Agenda: Zukünftige Forschung zur Effektivität Internationaler Institutionen. In: Jacob, Biermann, Busch, Feindt (Hg.); S. 60-72.
- Steinmann, Horst, Andreas Georg Scherer (Hg.) (1998): Zwischen Universalismus und Relativismus. Philosophische Grundlagenprobleme des interkulturellen Managements. Frankfurt (Main).
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF, Hg.) (1995): Commission on Global Governance. Nachbarn in einer Welt. Bonn.
- Strange, Susan (1983): Cave! Hic dragones: A Critique of Regime Analysis. In: Krasner (Hg.); S. 337-354.
- Suchanek, Andreas (2000): Normative Umweltökonomik. Zur Herleitung von Prinzipien rationaler Umweltpolitik. Tübingen.
- Südhoff, Ralf (2005): Mythenbildung oder Dialog – der Streit ums Trinkwasser ist in einer Sackgasse. In: Forum Umwelt & Entwicklung (Hg.); S. 8-10.
- Thielemann, Ulrich (2000): Angewandte, funktionale oder integrative Wirtschaftsethik. In: Kettner (2000); S. 342-364.
- Ernst Tugendhat (1993): Vorlesungen über Ethik. Frankfurt (Main).



- Ulrich, Peter (1987): Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft. Bern, Stuttgart, Wien.
- Ulrich, Peter (1997): Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. Bern, Stuttgart, Wien.
- Ulrich, Peter (2004): Wirtschaftsethische Graswurzelreflexion statt angewandter Diskursethik. In: Thomas Bausch, Dietrich Böhler, Thomas Rusche (Hg.): Wirtschaft und Ethik. Strategien contra Moral? Münster; S. 21-42.
- Underdal, Arild (1992): The Concept of Regime Effectiveness. In: Cooperation and Conflict 27; S. 227-240.
- Underdal, Arild (2002): One Question, Two Answers. In: Miles et al. (2002); S. 3-45.
- Underdal, Arild (2008): Determining the Causal Significance of Institutions: Accomplishments and Challenges. In: Young, King, Schroeder (2008); S. 49-78.
- Underdal, Arild (2010): Complexity and challenges of long-term environmental governance. In: Global Environmental Change; S. 386-393.
- United Nations (1997): Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world. Commission on Sustainable Development. New York (Printed by the World Meteorological Organization for the Stockholm Environment Institute).
- UN Administrative Committee on Coordination and the Inter-Secretariat Group for Water Resources (UN ACC-Water) (1992): The Dublin Statement and Report of the Conference. International Conference on Water and the Environment: Development issues for the 21<sup>st</sup> century.
- UN DESA (2008): Status of Implementation of CSD-13 Policy Actions on Water and Sanitation. New York.
- UNDP (2006): Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty, and the Global Water Crisis. New York.
- UN Economic and Social Council (ECOSOC) Committee on Economic, Social, and Cultural Rights (2002): Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. General Comment No. 15. The Right to Water; Geneva.
- UNEP (2006): Challenges to International Waters. Regional Assessments in a Global Perspective. London.
- UNEP/UCC-Water (2005): UNEP Support for Achieving the IWRM 2005 Target. Hørsholm.
- UN Millennium Project (2005a): Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York.
- UN Millennium Project (2005b): Environment and Human Well-being. A Practical Strategy. Summary version of the report of the Task Force on Environmental Sustainability. New York.

- UNESCO IHP (2004): Water and Ethics series. Unter: [http://webworld.unesco.org/ihp\\_db/publications/GenericList\\_themes.asp](http://webworld.unesco.org/ihp_db/publications/GenericList_themes.asp) (Seite besucht am 2. August 2010).
- UN-Water (o.J.): Water for Life Decade 2005-2015. Unter: <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/waterforlifebkl-e.pdf> (Seite besucht am 2. August 2010).
- UN-Water (2006): Water Monitoring. Mapping Existing Global Systems & Initiatives. UN-Water background document.
- UN-Water, Global Water Partnership (2007): Roadmapping for Advancing Integrated Water Resource Management (IWRM).
- UN-Water (2008): Status Report on Integrated Water Resource Management and Water Efficiency Plans for CSD 16.
- UN-Water (2010): UN-Water Operational Guidelines. Aktualisiert April 2010.
- Veblen, Thorstein (1890): *The Theory of the Leisure Class*. Repr. 1965; New York.
- Vlek, Paul (2005): *Nothing Begets Nothing. The Creeping Disaster of Land Degradation*. InterSecTions Nr. 1, UNU-EHS; Bonn.
- von Hayek, Friedrich August (1973): *Law, Legislation and Liberty*. Bd. 1: Rules and Order. London.
- von Molke, Konrad (2005): Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization. In: Biermann; Bauer (Hg.), S. 175-204.
- von Storch, Hans, Dennis Bray (2010): Against politicization of science. Comment on S. Keller: Szientization: putting global climate change on the scientific agenda since 1970 and the role of the IPCC. In: *Poiesis & Praxis* 7(3); S. 211-219.
- Vörösmarty, Charles et al. (2004): Humans transforming the global water system. In: *Eos AGU Transact* 85(509); S. 513-514.
- Vörösmarty, Charles et al. (2010): Global threats to human water security and river biodiversity. In: *Nature* 467, S. 555-561.
- Voß, Jan-Peter, Rene Kemp (2006): Sustainability and reflexive governance: Introduction. In: Voß, Bauknecht, Kemp (Hg.); S. 3-30.
- Voß, Jan-Peter, Dierk Bauknecht, Rene Kemp (Hg.) (2006): *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York.
- Wapner, Paul (1996): *Environmental Activism and World Civic Politics*. Albany.
- Wapner, Paul (1997): Governance in Global Civil Society. In: Young (1997); S. 65-84.
- Wapner, Paul (2003): World Summit on Sustainable Development. Toward a Post-Jo'Burg Environmentalism. In: *Global Environmental Politics* 3, Februar 2003; S. X.

- Wapner, Paul (2005): The Moral Architecture of Global Environmental Governance. In: Rechkemmer (Hg.); S. X.
- Wapner, Paul (2008): The Ethics of the New Environmentalism. In: IHDP Science Policy Dialogues 2008. Energy, Sustainability and Societal Change. Bonn; S. 22-25.
- Wapner, Paul (2009): Living through the End of Nature: The Future of American Environmentalism. Cambridge, Mass.
- WBGU (1998): Welt im Wandel – Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser. Jahresgutachten 1997; Berlin, Heidelberg.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Wendt, Alexander (1992): Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics. In: International Organization 46/2; S. 391-425.
- Wendt, Alexander (1999): Social Theory of International Politics. Cambridge.
- Werner, Micha H. (2003): Diskursethik als Maximenethik. Von der Prinzipienbegründung zur Handlungsorientierung. Würzburg.
- WHO; UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP) (2004): Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target. A Mid-Term Assessment of Progress.
- WHO, UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP) (2006):
- WHO, UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP) (2008):
- WHO, UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP) (2010):
- Witte, Jan Martin, Charlotte Streck, Thorsten Benner (Hg.) (2003): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda. Washington D.C., Berlin.
- WHO (2008): UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water. 2008 Pilot Report. Testing a New Reporting Approach. Genf.
- WHO (2009): UN-Water GLAAS Fact-Sheet. Genf.
- World Water Assessment Programme (WWAP) (2003): The United Nations World Water Development Report 1: Water for People. Water for Life. Paris, London.
- World Water Assessment Programme (2006): The United Nations World Water Development Report 2: Water, a Shared Responsibility. Paris, London.
- World Water Assessment Programme (2009): The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World. Paris, London.
- World Water Council (2000): World Water Vision. Making Water Everybody's Business. London.
- World Water Council (2003): Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure. Financing Water for All (Camdessus Report).

- Wouters, Patricia (2000): The Legal Response to International Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond. In: German Yearbook of International Law 42, 293; Berlin.
- Wouters, Patricia (2006): Rivers of the World: Water Law, State Practice and Current Issues. London.
- Wouters, Patricia (2008): Review Essay. Global Water Governance Through Many Lenses. In: Global Governance 14, S. 523-534.
- Wouters, Patricia, Sergei Vinogradov (2003): Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources? In: 2003/2004 Yearbook of International Cooperation on Environment and Development; S. 55-65.
- WSSCC (2000): Vision 21. A Shared Vision for Hygiene, Sanitation, and Water Supply and a Framework for Action. Also Forming the Water for People Component of the World Water Vision. Genf.
- WSSCC (2003): Progress Report 2000-2003.
- WSSCC (2005a): Global WASH Forum. Water, Sanitation and Hygiene for All – Solutions and Actions; Local and National, Proceedings, Genf; unter: [http://www.wsscc.org/fileadmin/files/pdf/publication/Dakar\\_Forum\\_Proceedings\\_en.pdf](http://www.wsscc.org/fileadmin/files/pdf/publication/Dakar_Forum_Proceedings_en.pdf) (2/8/2010).
- WSSCC (2005b): Community-driven development for water and sanitation in urban areas; unter: [http://www.wsscc.org/dataweb/internal/Media%20and%20communications/publications/Community\\_driven\\_development.pdf](http://www.wsscc.org/dataweb/internal/Media%20and%20communications/publications/Community_driven_development.pdf) (2/8/2010).
- Yang, Hong, Alexander Zehnder (2007): ‚Virtual Water’: An unfolding concept in integrated water resource management. In: Water Resources Research 43 (12).
- Young, Oran R. (1989a): International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca.
- Young, Oran R. (1989b): The Politics of International Regime Formation. Managing Natural Resources and the Environment. In: International Organizations 43; S. 349-375.
- Young, Oran R. (1991): Political Leadership and Regime Formation. On the Development of Institutions in International Society. In: International Organization 45; S. 281-309.
- Young, Oran R. (1994): International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca.
- Young, Oran R. (Hg.) (1996): The International Political Economy and International Institutions. 2 Bde.; Cheltenham..
- Young, Oran R. (Hg.) (1997): Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience. Cambridge, Mass.
- Young, Oran R. (1999a): Governance in World Affairs. Ithaca.

- Young, Oran R. (Hg.) (1999b): *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, Mass.
- Young, Oran R. (2002): *The Institutional Dimensions of Environmental Change, Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, Mass.
- Young, Oran R. (2008a): *Institutions and Environmental Change. The Scientific Legacy of a Decade of IDGEC Research*. In: Young, King, Schroeder (Hg.) (2008); S. 3-45.
- Young, Oran R. (2008b): *Building Regimes for Socioecological Systems. Institutional Diagnostics*. In: Young, King, Schroeder (2008); S. 115-144.
- Young, Oran R. (2008c): *Reflections on Energy, Sustainability and Societal Change*. In: IHDP (2008); S. 7-10.
- Young, Oran R. (2010): *Institutional Dynamics: Patters of Change in International Environmental Regimes*. Cambridge, Mass.
- Young, Oran R., Gail Osherenko (Hg.) (1993): *Polar Politics. Creating International Environmental Regimes*. Ithaca.
- Young, Oran R. et al. (1999/2005): *Institutional Dimensions of Global Environmental Change (IDGEC) Science Plan, IHDP Report Nr. 9 (überarbeitet im Jahr 2005)*, Bonn.
- Young, Oran R., Leslie King, Heike Schröder (Hg.) (2008): *Institutions and Environmental Change. Principle Findings, Applications, and Research Frontiers*. Cambridge, Mass.
- Zangl, Bernhard, Michael Zürn (Hg.) (2004): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? EINE Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 18*; Bonn.
- Zelli, Faiborz (2008): *Regime Conflicts in Global Environmental Governance. A Framework for Analysis*. Global Governance Working Paper Nr. 36, Amsterdam et al.: the Global Governance Project; unter [www.glogov.org](http://www.glogov.org) (2/8/2010).
- Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen.
- Zürn, Michael (1998a): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt (Main).
- Zürn, Michael (1998b): *The Rise of International Environmental Politics*. In: *World Politics* 50, 617-649.
- Zürn, Michael (2007): *Institutionalisierte Ungleichheit. Globalisierte Wirtschaft, geschwächte Staatenwelt, transnationale Zivilgesellschaft: Wohin steuert das internationale System des 21. Jahrhunderts?* In: *Internationale Politik* 62 (7/8), S. 21-31.

#### **UN Dokumente (chronologisch):**

- A/CONF. 48/14 – *Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Declaration and Action Plan for the Human Environment (1972)*.

E.77.II.A.12 – Report of the United Nations Water Conference, *Mar del Plata*, 14-25 March 1977, adapted by A/RES/32/158.

A/RES/35/18 – Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade 1980-1990 (1980).

A/42/427 – Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report) (1987)

A/RES/45/181 – International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, welcomes the Delhi Statement (10 to 14 September 1990), including role of WSSCC.

E/C.7/1991/8 – Water Resources: Progress in the Implementation of the Mar del Plata Action Plan. Strategies and measures for the implementation of the Mar del Plata Action Plan in the 1990s. (1991)

The Dublin Statement on Water and Sustainable Development (1992); *NB: kein offizielles UN-Dokument, aber erstellt in Zusammenhang mit dem Rio-Gipfel von 1992.*

A/CONF.151/26 (Vol. I) – Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development (1992).

A/CONF.151/26 (Vol. I-III) – Earth Summit. Agenda 21. the United Nations Programme of Action from Rio. Kapitel 18 zu “Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources” ist zu finden in A/CONF.151/26 (Vol. II). (1992)

A/RES/51/229 – Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses (sogenannte „UN Watercourse Convention“ von 1997).

E/CN.17/1997/25 – Report on the Fifth Session of CSD (1997), (call for a new dialogue on water).

E/CN.17/1997/9 – Comprehensive Assessment of the World’s Freshwater Resources, preparation for CSD 6 (1997).

E/CN.17/1998/17 – Global Water Politics. Cooperation for Transboundary Water Management. Petersberg Declaration, submitted to CSD 6 (1998).

E/CN.17/1998/20 – Report on the Sixth Session of CSD (1998).

Millennium Report of the UN Secretary-General – We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century (2000).

A/RES/55/2 – United Nations Millennium Declaration (2000).

UNEP/GC.21/2/Add.1 – Water policy and strategy of the United Nations Environment Programme (2001).

A/RES/55/196 – International Year of Freshwater 2003 (2001).

E/C.12/2002/11 – The right to water, „General Comment No. 15 (2002).

E/CN.17/2003/6 – Report on Eleventh Session of CSD (2003).

A/RES/58/217 – International Decade for Action, “Water for Life”, 2005-2015 (2003).

E/CN.17/2004/21 – Report on Twelfth Session of CSD (2004).

A/59/565 – Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004).

E/CN.17/2005/2 – Freshwater management: policy options and possible actions to expedite implementation. Report of the Secretary-General (2004).

E/CN.17/2005/3 - Sanitation: policy options and possible actions to expedite implementation. Report of the Secretary-General (2004).

UNEP/GC.23/3/Add.5/Rev.1 – Water policy and strategy of the United Nations Environment Programme and relevant water-related activities (2005).

A/59/2005 – In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, MDG plus 5 Summit (2005).

E/CN.17/2005/12 – Report on Thirteenth Session of CSD (2005) (Für den ENB Report on CSD 13 gehe zu: [www.iisd.ca/csd/csd13/](http://www.iisd.ca/csd/csd13/) [20/07/2010]).

E/CN.4/Sub.2/2005/25 – Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation. Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, ECOSOC (2005).

A/60.L1 – 2005 World Summit Outcome (2005).

A/RES/61/192 – International Year of Sanitation 2008 (2007).

A/HRC/6/3 – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments. Human Rights Council (2007).

A/HRC/7/L.16 – Human rights and access to safe drinking water and sanitation (Ernennung des „independent expert“) (2008).

E/CN.17/2008/17 – Report on Sixteenth Session of CSD (including “water segment” as follow up to CSD 13) (2008).

A/65/254 - Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque (2010).

A/RES/64/292 – The human right to water and sanitation. Resolution der UN Generalversammlung. (2010).

A/65/L.1 – Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals. Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its sixty-fourth session, MDG+10 Summit (2010).

A/HRC/15/L.14 – Resolution des UN Human Rights Council: Human rights and access to safe drinking water and sanitation (2010).

## Annex 1

### Zusammenfassung

Einerseits ist globale Wasserpolitik seit Jahren eines der aktivsten Politikfelder im Bereich nachhaltiger Entwicklung und die Erscheinungsformen der globalen Wasserkrise sind hinreichend gut erfasst. Andererseits scheint *globale* Wasserpolitik kaum formalisiert bzw. institutionalisiert zu sein und Attribute wie ‚diffus‘, ‚heterogen‘ und ‚fragmentiert‘ werden oft auf dieses Politikfeld angewandt. Damit korrespondiert die Tatsache, dass zur Erfassung *globaler* Wasserpolitik auch die Wissenschaft bislang nur wenig beisteuert und dieses Politikfeld eine Art ‚blinder Fleck‘ der Governance-Forschung ist.

Auf diese Herausforderung versucht diese Dissertation zu reagieren, indem sie in ‚angewandter Absicht‘ die Vermutung des Verfassers zu erhärten versucht, dass die Charakterisierung globaler Wasserpolitik als diffus und letztlich ineffektiv nicht oder aber nur bedingt mit den empirischen Gegebenheiten übereinstimmt. Um die globale Dimension von Wasserpolitik zu erfassen, wird in ‚theoretischer Hinsicht‘ auf die Regimetheorie als zentralen Analyserahmen zurückgegriffen. Durch die Erfassung globaler Wasserpolitik als eines globalen Wasserregimes kann dieses Politikfeld in einem neuen Licht betrachtet werden, d.h. als eine durchaus bis zu einem gewissen Grade koordinierte, kollektive Bearbeitung der Phänomene der drohenden globalen Wasserkrise. Das verlangt einerseits eine Neubewertung dieses Politikfeldes seitens der Governance-Forschung und bietet andererseits Praktikern globaler Wasserpolitik Orientierung, zum Beispiel mit Blick auf eine weitere Institutionalisierung.

Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse richtet sich auf das Verstehen des Prozesses der Institutionen- bzw. Regimebildung globaler Wasserpolitik. Dies erhält in der vorliegenden Arbeit zudem eine normativ-ethische Fundierung, die in verantwortungsethischer Perspektive die zentrale Rolle von Institutionen für die Lösung von ‚Menschheitsproblemen‘ (Apel), wie die drohende globale Wasserkrise, begründet. Die darauf aufbauende forschungsleitende Frage lautet sodann: *Handelt es sich bei der gegenwärtigen Ausformung globaler Wasserpolitik (bereits) um ein globales Wasserregime im Sinne der Regimetheorie?* Weil die



finale Antwort auf diese Kernfrage am theoretischen Verständnis von Regimen hängt, muss eine Antwort im Falle eines ‚klassischen‘ Regimeverständnisses, das auf verbindliche regulatorische institutionelle Arrangements zwischen Staaten fokussiert, wohl negativ ausfallen. Im Falle eines Regimeverständnisses, das ‚weiche‘ Steuerungsformen, andere Akteure als Nationalstaaten und andere Regimefunktionen als Regulierung zu erfassen imstande ist, kann die Antwort dagegen positiv ausfallen. Die Arbeit belegt, dass zweitgenannte Option die angemessenere ist.

Diese primär ‚deskriptive‘ Leistung zur Beantwortung der Forschungsfrage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes lässt also keine einfache Antwort erwarten. Globale Wasserpolitik ist nicht problemlos dem *universe of cases* globaler Regime hinzuzufügen. Zum Beispiel, die globale Wasserkrise ist kumulativen Charakters, d.h. besitzt kontextspezifische Ausformungen als verschiedenartige lokale Krisen, die sich zu einer globalen Krise entwickeln bzw. kumulieren können. Ebenso erstreckt sich globale Wasserpolitik über verschiedene Sektoren, wird auf verschiedenen Ebenen aktiv und wurde frühzeitig von staatlichen wie nicht-staatliche Akteuren besetzt, so dass dieser ‚Fall‘ ins Raster von *issue-specific* zwischenstaatlichen Regimen bestenfalls bei genauerem ‚Hinsehen‘ passt oder aber, treffender, ein neu gedachtes Regime-Verständnis voraussetzt.

Die Beantwortung der Forschungsfrage setzt also nicht allein eine genaue Rekonstruktion der empirischen Entwicklungsschritte globaler Wasserpolitik voraus, genauer als es bislang in der Wasserforschung vorliegt, sondern auch eine um die Governance-Diskussion seit den 1990er Jahren erweiterte Regimetheorie, ohne dabei auf die analytische Schärfe des institutionalistischen Forschungsfokus der Regimetheorie zu verzichten. Konkret wird in diesem Zusammenhang die Formalität der Regime-Regeln als ein zentraler ‚Indikator‘ für die Existenz eines Regimes diskutiert. Neben der Ausweitung der Regimetheorie hin zu Fragen der allgemeineren Governance-Forschung erarbeitet diese Dissertation eine integrative Theorie der Regimebildung, die frühere Ansätze aus der regimetheoretischen Literatur aufgreift und weiterentwickelt und mit Hilfe einer parallelen Indienstudie der verschiedenen ‚Denkschulen‘ regimetheoretischer Forschung dem Erklären und Verstehen globaler Wasserpolitik als Regimebildungsprozess zuarbeitet. Um das zu erreichen, legt die vorliegende Arbeit besonderes Augenmerk auf eine schlüssige Einbindung kognitiver bzw. auch interpretativ verfahrenender Forschungstraditionen. Diese integrative Theorie ermöglicht zum einen, die Frage nach der Existenz und Dynamik eines globalen Wasserregimes auf der Basis von gut zwei Jahrzehnten Forschung zu Regimebildungsprozessen zu adressieren. Sie gibt zum anderen auch erste Erklärungen, warum sich das globale Wasserregime entwickelt

wie es sich entwickelt und warum es bis heute primär einen programmatisch-generativen Charakter besitzt und regulatorisch nur in einem ‚weichen‘ Sinne wirksam wird, aber keineswegs wirkungslos ist.

Den Forschungsfokus auf Regimebildung zu legen entspricht kaum dem Mainstream aktueller Governance-Forschung, erfasst aber gut den aktuellen Stand der Institutionalisierung globaler Wasserpolitik. Die Dissertation deutet folglich weiterführende Forschungsfragen an, die auf der Basis der Ergebnisse dieser Abhandlung nun möglich werden und in Teilen bereits in der vorliegenden Arbeit Anwendung gefunden haben. Eine interessante Ausweitung der Fragestellung liegt beispielsweise mit dem Konzept von Regime-Komplexen oder mit einer breiter gefassten Forschung zu Governance-Architekturen vor. Mit der vorliegenden Arbeit sollte ein Regime-Kern globaler Wasserpolitik, d.h. ein Regime im Sinne der Regimetheorie, hinreichend klar umrissen worden sein, um welchen herum dann komplexere theoretische Analyserahmen im Sinne von Global Governance aufgespannt werden können. Andersherum können sich solche aktuellen Ansätze der Governance-Forschung, die sich zu einem Großteil in Abarbeitung mit dem Klimaregime entwickelt haben, nun auf ein weiteres interessantes und hoch relevantes Feld für Wissenschaft und Politik stützen: die globale Wasserpolitik, die die wichtigste aller Ressourcen, Wasser, bislang oft unbeachtet von einer breiteren Öffentlichkeit einer drohenden globalen Krise zu entreißen versucht.

## Summary

On the one hand global water governance is one of the most active policy fields in the realm of sustainable development, while the global water crisis and its phenomena are reasonably well understood. On the other hand global water governance still lacks formalization or institutionalization and is often referred to as ‚diffuse‘, ‚heterogeneous‘, and ‚fragmented‘. Furthermore, the scientific community has added only little to a better understanding of *global* water governance, so that it can be seen as a ‚blind spot‘ in the governance research agenda. That is the challenge addressed by this thesis.

In its ‚applied mode‘ the thesis proves the presumption of its author; namely that the characterization of global water governance as ‚diffuse‘ and ultimately ‚ineffective‘ runs at least in part counter to the reality of global water governance of the past 30 years. In order to analyze the global dimension of water governance, regime theory will be used as the analytical framework. Describing global water governance as a global water regime allows new light to be shed on this policy field and to understand it as, by and large, a coordinated collective effort addressing the looming global water crisis. Hence, this dissertation may lead to a reevaluation of global water governance by the (water) governance research community, as well as providing advice for practitioners dealing with future institutionalization processes in global water governance.

The overarching scientific interest relates to a better understanding and explanation of institution and regime building processes in global water governance. A normative-ethical foundation for the role of institutions is briefly presented that introduces on the basis of an ethic of responsibility the crucial role of institutions for addressing macro-ethical problems (Apel) such as the global water crisis. The thesis then continues with its main research question: *Is current global water governance already a global water regime as defined by regime theory?* The final answer to this question depends on the theoretical understanding and conceptualization of regimes. If a ‚classic‘ understanding of regimes is employed – one that refers to legally binding regulatory institutional arrangements between nation states – the answer may be negative. However, if the regime framing can address ‚soft law‘, other actors than the nation state (while not dismissing the nation state), as well as regime functions other than regulation, a positive answer should be expected. The dissertation accordingly establishes this.

However even when the main question is ‚just‘ addressing descriptively the existence and dynamics of a global water regime, the answer is not straightforward. It is necessary to build on a thorough regime theoretical analysis, since it is not self-evident that global water governance can be added to the ‚universe of cases‘ of global regimes (theory). The cumulative character of the global water crisis, that is its place-based specificities which may add up to a global crisis, as well as the cross-sectoral, multi-level and multi-actor features of global water governance, do not allow for an easy fit with issue-specific international regimes, or it requires, as this dissertation argues, a reevaluation of regime theory.

In order to address its fundamental research question, the dissertation thoroughly reconstructs the genesis of global water governance over the past 30 years – something that is largely missing in water research so far – and develops a regime based analytical framework underpinned by the governance research agenda of the past. However this ‚outreach‘ to the governance research agenda does not forego the analytical sharpness of regime theory and its focus on the institutional dimensions as the central discussion about the ‚formality‘ of the rules of the global water regime (that is, a central ‚indicator‘ for its existence) demonstrates. Besides the incorporation of insights from governance research, the dissertation develops and applies an integrative theory of regime formation, building on recent developments in regime theory, that allows for a logically coherent application of different ‚schools of thoughts‘ in regime theory. In order to achieve this goal, the dissertation pays particular attention to cognitive or interpretative approaches in the social sciences in general and regime theory in particular. Such an integrative theory allows two things. Firstly it addresses the main question concerning the existence and dynamic of a global water regime based on more than two decades of research on regime formation processes. Secondly it provides first explanations as to why the global water regime is following its specific track of regime formation. Furthermore, it can also provide a first explanation why the current regime is first and foremost programmatic and generative in character and why regulatory functions are performed in a ‚soft‘, although not ineffective, sense.

Putting the main focus of analysis on regime formation does not fit well with current mainstream governance research. However, such a focus captures the current state of global water governance quite well. As a result, having answered its research question, the dissertation indicates future research questions as well as new approaches, some of which are already employed by this dissertation. Moreover these additional problems can now be tackled on the basis of its findings. For example, a particularly interesting extension of this

research might build on current work on 'regime complexes' or wider 'governance-architectures' research. In general the dissertation and its focus on the regime 'core' (that is, as defined by regime theory) of what may be described as a regime complex in global water governance should provide a basis for more detailed analytical frameworks for future research. At the same time, the wider governance research agenda, which has been often developed in close proximity to the climate change challenge, is now in a position to benefit from fresh insights into one of the most important fields of research and practice for sustainable development: global water governance.

## Annex 2

Jahr	<i>Hauptereignisse globaler Wasserpolitik</i>	Hauptergebnisse
1977	UN Wasser Konferenz in Mar del Plata, Argentinien	Mar del Plata Aktionsplan Internationale (Trink-) Wasser und Sanitärdekade
1980-1990	Internationale (Trink-) Wasser und Sanitärdekade	Verbesserter Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung bei gleichzeitiger Einsicht in massive Probleme hinsichtlich der Zielerreichung
1990	Tagung zu „Safe Water and Sanitation for the 1990s“, Neu-Delhi, Indien	New Delhi Statement, UNGA gründet den WSSCC
1991	Anfänge der Stockholmer Weltwasserwochen und erster Stockholmer Wasserpreis	Konferenzserie, später Gründung von SIWI (1997)
1991	Etablierung der GEF	International Waters von Beginn an eine GEF <i>focal area</i>
1992	Internationale Konferenz zu Wasser und Umwelt, (Dublin-Konferenz)	Dublin Prinzipien zu IWRM
1992	UN Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (Rio-Gipfel)	Agenda 21, Kapitel 18 zu Wasser CSD gegründet
1996	Etablierung ‚neuer Akteure‘	WWC (erstes Weltwasserforum im Jahr 1997)  GWP
1997	<i>Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses</i>	Konvention von UNGA angenommen, aber bis heute nicht in Kraft
1997	Rio+5 Gipfel und CSD 5	Neues Momentum für Wasser, inklusive erstes <i>Comprehensive Freshwater Assessment</i> (Vorläufer zum Weltwasserentwicklungsbericht, WWAP zu dessen Erstellung gegründet 2000)
1998	Petersberg-Dialog zu grenzüberschreitenden Gewässern	Petersberg-Deklaration und Petersberg-Prozess
1998	CSD 6	Bericht der CSD 6 mit detaillierten Empfehlungen zu Wasser- und Sanitärversorgung sowie

		Wasserressourcenmanagement
2000	Zweites Weltwasserforum, Den Haag	World Water Vision, Bericht und Prozess
2000	Millenniums-Gipfel	Millenniums-Deklaration und – entwicklungsziele, inklusive MDG-10 zur Wasserversorgung
2000	World Commission on Dams	Veröffentlichung des WCD-Berichts
2001	Internationale Süßwasserkonferenz, Bonn	Bonn Keys, (auch) in Vorbereitung zum Johannesburg-Gipfel 2002
2002	Johannesburg-Gipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD)	Wasser als eines der 5 Kernthemen (WEHAB) Sanitärversorgung in MDG-Katalog aufgenommen IWRM-Ziel 2005
2003	Internationales Süßwasserjahr	Weiter steigende Aufmerksamkeit für Wasserfragen
2003	Erster Weltwasserentwicklungsbericht veröffentlicht	State-of-the-art Bericht, seither im Rahmen der Weltwasserforen alle drei Jahre veröffentlicht
2003	Gründung von UN-Water (Nachfolge von ACC/Water)	Bessere Koordination seiner UN-Mitgliedsorganisationen
2003	Ausrufung einer (zweiten) Internationalen Wasser- und Sanitärdekade ‚Water for Life‘ 2005-2015	Dekade zur Unterstützung verstärkten Handelns
2004/2005	CSD 12/13 zu Wasser und Sanitärfragen (bisheriger Höhepunkt der politischen aber auch öffentlichen Aufmerksamkeit für Wasserfragen)	Bericht zur CSD 6 mit detaillierten Empfehlungen zu Wasser- und Sanitärversorgung sowie Wasserressourcenmanagement, inklusive ‚Festschreibung‘ des Prozesses globaler Wasserpolitik in seiner gegenwärtigen Ausformung bis 2015
Seit 2006	Verstärkter Aufbau von UN-Water	Erstellung eines eigenen Arbeitsprogramms, inklusive Budget, Schaffung von zwei weiteren UN-Water-Programmen (zusätzlich zum WWAP), UN-Water ‚Task Forces‘, Vorbereitung des Weltwassertages etc.

2008	Internationales Sanitärjahr	Steigende Aufmerksamkeit für ein Aufgabengebiet mit begrenzten Fortschritten, z. B. im Rahmen des MDG-10
2008	CSD 16, inklusive Wassersegment	Bestandsaufnahme der Entwicklungen seit CSD 13, 2005, begrenzte Wirkung, aber in der Lage, Aktivitäten mit Bezug auf beschlossene Empfehlungen der CSD 13 zu überprüfen
2010	Ausrufung des Menschenrechts auf Wasser- und Sanitärversorgung	GA-Resolution und Beschluss des UNHRC, letzterer stellt auch die rechtliche Verbindlichkeit fest

Eine Chronologie der *Hauptereignisse* globaler Wasserpolitik. Quelle: Eigene Zusammenstellung.



## **Erklärung**

Ich versichere hiermit, diese Dissertation selbständig verfasst zu haben. Alle Hilfsmittel und Hilfen, die ich zur Erstellung der Arbeit verwendet habe, sind angegeben. Ich bestätige ferner, dass diese Arbeit nicht schon einmal in einem früheren Promotionsverfahren angenommen oder als ungenügend beurteilt worden ist.

Falk Schmidt