

Rainer Durth

01.9

DUR

# Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Integration

Zur Politischen Ökonomie von Oberlauf-Unterlauf-  
Problemen an internationalen Flüssen

~~INSTITUT WAR - Bibliothek -~~

Wasserversorgung, Abwassertechnik  
Abfalltechnik und Raumplanung  
Technische Universität Darmstadt  
Petersenstraße 13 D-64287 Darmstadt  
TEL. 0 61 51/16 36 59 + 16 27 48  
FAX 0 61 51/16 37 58

Technische Universität Darmstadt  
Bibliothek Wasser und Umwelt  
Petersenstraße 13  
D-64287 Darmstadt  
Telefon 06151 / 163659  
Fax 06151 / 163758



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
<b>TEIL I: EINFÜHRUNG</b>	<b>19</b>
<b>Kapitel 1: Problemstellung und Aufbau der Arbeit</b>	
1.1 Problemstellung	19
1.2 Abgrenzung des Themas	20
1.3 Aufbau der Arbeit	21
<b>Kapitel 2: Allgemeine Überlegungen zur Politischen Ökonomie der Nutzung von Flüssen</b>	
2.1 Die Nutzung von Flüssen	24
2.1.1 Funktionen von Flüssen für den Menschen	24
2.1.2 Wasserverbrauch in Industrie- und in Entwicklungsländern	26
2.1.3 Entwicklung von prioritären Funktionen am Beispiel des Rheins	27
2.2. Wichtige Prinzipien der Neuen Politischen Ökonomie	29
2.2.1 Der homo oeconomicus	29
2.2.2 Politische Märkte	29
2.3. Nachfrager der Nutzung von Flüssen	31
2.3.1 Identifizierung der Nachfrager anhand der Flußfunktionen	31
2.3.2 Bestimmungsgrößen der Nachfragefunktion einer Gruppe	32
2.3.2.1 Ursache für die Nachfrage	32
2.3.2.2 Schlüsselgrößen für das Zustandekommen kollektiven Handelns	33
2.3.2.3 Einflußmöglichkeiten einer Interessengruppe	35
2.4 Anbieter der Nutzung von Flüssen	35
2.4.1 Die Regierungspolitiker als Anbieter von Flußnutzungen	36
2.4.1.1 Die Regierung in demokratischen Staaten	37
2.4.1.2 Die Regierung in Diktaturen	39
2.4.2 Die Verwaltung als Anbieter von Flußnutzungen	40
2.5 Der nationale politische Markt für Flußnutzungen	41
2.5.1 Der ideale Markt	41
2.5.2 Der reale Markt	42

**Kapitel 3: Allokationswirkungen bei internationalen  
Oberlauf-Unterlauf-Problemen**

3.1 Nichtkooperative Lösung des Oberlauf-Unterlauf-Problems	46
3.2 Kooperative Lösung des Oberlauf-Unterlauf-Problems	47
3.3 Voraussetzungen für eine Kooperation	49
3.3.1 Kompensationen	50
3.3.2 Bindende Verpflichtungen	50
3.4 Bedingungen für ein effizientes kooperatives Ergebnis	53
3.4.1 Definition und Tauschbarkeit von Eigentumsrechten.	54
3.4.2 Der perfekte Wettbewerbsmarkt	55
3.4.3 Vertretbare Transaktionskosten	57
3.5 Zusammenfassung	58

**Kapitel 4: Verteilungswirkungen bei internationalen Oberlauf-Unterlauf-  
Problemen**

4.1 Verteilung der Verhandlungsrisiken auf die Parteien	62
4.1.1 Das Risikogrenzenkonzept	62
4.1.2 Risikoneigungen	64
4.1.3 Drohstrategien	65
4.1.4 Zeitpräferenzen	66
4.1.5 Wartekosten	69
4.1.6 Zusammenfassung der Verteilungswirkungen von Verhandlungsrisiken	69
4.2 Verteilungswirkungen von Gerechtigkeitsvorstellungen	70
4.3 Verteilungswirkungen von asymmetrischen Informationen	72
4.4 Zusammenfassung	74

**Kapitel 5: Besonderheiten von integrierten Staaten bei der  
zwischenstaatlichen Zusammenarbeit**

5.1 Voraussetzungen für eine Kooperation	76
5.1.1 Kompensationen	76
5.1.2 Bindende Verpflichtungen	78
5.1.3 Konvergenz der Gerechtigkeitsvorstellungen und Risikogrenzen	78
5.2 Randbedingungen für ein effizientes Ergebnis	80
5.2.1 Definition und Tauschbarkeit von Verfügungsrechten	80
5.2.2 Informationen	80
5.2.3 Transaktionskosten	82
5.3 Beschränkungen einer Lösung in Integrationsräumen	82
5.4 Zusammenfassung	84

**Kapitel 6: Politische Ökonomie von internationalen Oberlauf-  
Unterlauf-Problemen in nicht integrierten Räumen**

6.1 Unterscheidung zwischen integrierten und nicht integrierten Staaten	87
6.1.1 Mehrere nicht integrierte Staaten	87
6.1.2 Föderation	88
6.1.3 Integrierte Staaten	88
6.2 Internationale Umweltprobleme im Völkerrecht - das Beispiel der grenzüberschreitenden Gewässerverschmutzung	89
6.2.1 Bestehende Völkerrechtsnormen	90
6.2.2 Bewertung der völkerrechtlichen Bestimmungen	93
6.3 Gewässerschutzprobleme im Kollisionsrecht	93
6.4 Der Politische Markt bei internationalen Oberlauf-Unterlauf-Problemen in nicht integrierten Räumen	96
6.4.1 Der politische Markt bei direkten Regierungsverhandlungen	96
6.4.2 Der politische Markt bei Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission	98
6.5 Zusammenarbeit an internationalen Flüssen - das Kalkül der Regierungen	100
6.5.1 Kosten und Nutzen einer Zusammenarbeit an grenzüberschreitenden Flüssen aus der Sicht der Regierungen	100
6.5.2 Kosten und Nutzen der Gründung einer zwischenstaatlichen Flußkommission aus der Sicht der Regierungen	104
6.5.4 Unterschiede zwischen der Regierung des Oberliegerstaates und des Untertliegerstaates	105
6.6 Zusammenfassung	106

**Kapitel 7: Politische Ökonomie von internationalen Oberlauf-Unterlauf-  
Problemen in der Europäischen Union**

7.1 Internationale Umweltprobleme im Recht der EU	109
7.1.1 Diskriminierungsverbot bei grenzüberschreitenden Umweltverschmutzungen gemäß Artikel 6 EGV	110
7.1.2 Gewässerschutzpolitik der Europäischen Union	111
7.1.3 Gewässerschutzrelevante Regelungen aus anderen Umweltschutzpolitiken der EU	114
7.1.4 Horizontale Maßnahmen in der Europäischen Umweltpolitik	115
7.1.5 Integration der Umweltpolitik in die anderen Politiken der Europäischen Union	119
7.1.6 Bewertung der europarechtlichen Bestimmungen	119
7.2 Der politische Markt für grenzüberschreitende Oberlauf-Unterlauf- Probleme in voll integrierten Räumen	124
7.2.1 Rahmenbedingungen des politischen Marktes in Integrationsräumen	124
7.2.1.1 Einigung auf grenzüberschreitend geltende Nutzungsrechte an der Umwelt	125

7.2.1.2	Gestaltung der Transaktionskosten der einzelnen Akteure	127
7.2.1.3	Diskussion der Rolle der Integrationsinstanz	129
7.2.2	Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure in Integrationsräumen	130
7.2.2.1	Grenzüberschreitende Verhandlungen zwischen den Regierungen	130
7.2.2.2	Grenzüberschreitende Informationsflüsse	132
7.2.2.3	Grenzüberschreitende Partizipation an Verwaltungs- und Gerichtsverfahren	133
7.2.2.4	Grenzüberschreitende Verhandlungen zwischen Nichtregierungsparteien	135
7.2.3	Erster Vergleich zwischen den politischen Märkten in nicht integrierten und in integrierten Räumen	136
7.3.3.1	Grenzüberschreitende Verflechtungen auf dem sich ergebenden politischen Markt in Integrationsräumen	136
7.2.3.2	Politische Märkte für grenzüberschreitende O-U-P in integrierten und nicht integrierten Räumen aus allokativer Sicht	137
7.2.3.3	Gewinner und Verlierer der Integration	139
7.3	Das Kosten-Nutzen-Kalkül der privaten Nachfrager nach Flußnutzungen in Integrationsräumen	141
7.3.1	Die Interessenvertretung durch die inländische Regierung aus der Sicht der Nachfrager	142
7.3.2	Die grenzüberschreitende Informationspolitik aus der Sicht der Nachfrager	143
7.3.3	Die Partizipation an Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Ausland aus der Sicht der Nachfrager	144
7.3.4	Direkte Verhandlungen mit ausländischen Akteuren aus der Sicht der Nachfrager	144
7.3.5	Mögliche Tauschbeziehungen der Nachfrager mit den anderen Akteuren	145
7.3.6	Kosten-Nutzen-Schema der Nachfrager	147
7.4	Das Verhalten der anderen Akteure	147
7.4.1	Verhalten der Regierungen	147
7.4.2	Verhalten der zwischenstaatlichen Kommission	149
7.4.3	Verhalten der nationalen Verwaltungen	150
7.4.4	Bevölkerung	151
7.5	Zusammenfassung	151

## TEIL IV: EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN 153

### Kapitel 8: Querschnittsanalyse der Zusammenarbeit an internationalen Flüssen und Seen in Europa und Nordamerika

8.1	Datenmaterial	154
8.1.1	Beschreibung des Datenmaterials	154
8.1.2	Repräsentativität und Relevanz des Datenmaterials	154
8.1.3	Fragestellungen	156
8.2	Welche Gewässer sind von den Abkommen betroffen?	156

8.3	Von wem wurden die Abkommen geschlossen?	157
8.4	Wann wurden die Abkommen geschlossen?	159
8.4.1	Europäische Union	159
8.4.2	Europäischer Wirtschaftsraum	161
8.4.3	Nordamerika	162
8.4.4	Europäische Staaten ausserhalb des EWR	163
8.4.5	Verträge über reine Oberlauf-Unterlauf-Probleme	164
8.4.5	Besonderheiten der Entwicklung in der EU	165
8.5	Zusammenfassung der Ergebnisse der Querschnittsanalyse	166
<b>Kapitel 9: Der Rhein - ein langer Weg zur Kooperation</b>		
9.1	Der Rhein und sein Einzugsgebiet	168
9.2	Kooperation zwischen den Anliegerstaaten	170
9.3	Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheines (IKSR)	174
9.3.1	Auftrag und Organisation der Zusammenarbeit in der IKSR	174
9.3.2	Die Ereignisse im Anschluß an das Sandoz-Unglück	175
9.3.3	Das "Aktionsprogramm Rhein" - ein Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit der Rheinanlieger	179
9.3.4	Voraussetzungen für eine fruchtbare internationale Zusammenarbeit im Rahmen der IKSR	183
9.3.5	Der diskretionäre Spielraum der IKSR	184
9.4	Zur Rolle von wirtschaftlichen Interessengruppen bei der Rheinsanierung	186
9.4.1	Niederländische Gärtner klagen gegen Salzeinleitungen	186
9.4.2	Die Allianz der Wasserwerke am Rhein	190
9.4.3	Das international privatrechtliche Vorgehen des Rotterdamer Hafens	195
9.5	Zusammenfassung der Bemühungen um eine Sanierung des Rheins	201
<b>Kapitel 10: Die Elbe - gestern Teil des Eisernen Vorhangs, heute ein europäischer Fluß</b>		
10.1	Die Elbe und ihr Einzugsgebiet	204
10.1.1	Nutzung der Elbe	204
10.1.2	Elbe und Rhein im Vergleich	207
10.2	Kooperation zwischen den Anliegerstaaten vor 1989	208
10.2.1	Die innerdeutsche Zusammenarbeit an der Elbe	209
10.2.2	Die Zusammenarbeit zwischen den "sozialistischen Bruderstaaten" CSSR und DDR an der Elbe	211
10.3	Kooperation zwischen den Anliegerstaaten nach 1989	213
10.3.1	Die Arbeitsgemeinschaft für die Reinhaltung der Elbe (ARGE Elbe)	214
10.3.2	Zusammenarbeit in der IKSE nach dem Vorbild der Rheinanlieger	216
10.4	Zur Rolle von Interessengruppen bei der grenzüberschreitenden Diskussion um die Elbenutzung	223
10.5	Zusammenfassung	226

## **Kapitel 11: Der Euphrat - Wasser ist Macht**

11.1	Der Euphrat und sein Einzugsgebiet	228
11.2	Die Aufteilung des Euphrat-Wassers als zwischenstaatliches Problem	232
11.2.1	Der Wasserbedarf der Euphrat-Anlieger	232
11.2.2	Verlauf der bisherigen Verhandlungsrunden zum Euphrat	237
11.2.3	Das Verhandlungsspiel zwischen den Regierungen	240
11.3	Verhandlungsspielraum am Euphrat	240
11.3.1	Verhandlungsspielraum aus der Sicht der türkischen Regierung	241
11.3.1.1	Wichtige Randbedingungen der türkischen Innen- und Außenpolitik	241
11.3.1.2	Kosten-Nutzen-Kalkül der türkischen Regierung für eine kooperative Lösung	242
11.3.2	Verhandlungsspielräume aus der Sicht der irakischen und syrischen Regierungen	247
11.3.3	Kosten und Nutzen eines Wasserallokationsabkommens	248
11.3.4	Bedingungen für eine erfolgreiche Kooperation am Euphrat	249
11.4	Die Rolle von privaten Interessen am Euphrat	252
11.5	Zusammenfassung	252

## **TEIL V: POLITIKEMPFEHLUNGEN** 253

### **Kapitel 12: Theorie und Fallstudien zu grenzüberschreitenden Oberlauf-Unterlauf-Problemen im Vergleich**

12.1	Randbedingungen für die Kooperation	254
12.1.1	Bedingungen für das Zustandekommen von Kooperation	254
12.1.2	Bedingungen für eine effiziente Kooperation	257
12.1.3	Resümee der Kooperationsbedingungen	258
12.2	Ablauf von Verhandlungen über den Kooperationsgewinn	259
12.2.1	Fokalfpunkte und Konvergenz der Gerechtigkeitsvorstellungen	259
12.2.2	Risikogrenzen und ihre Einflußfaktoren	260
12.2.3	Asymmetrische Informationen	262
12.2.4	Resümee zum Ablauf der Verhandlungen	263
12.3	Die Rolle der Regierungen	264
12.3.1	Verhandlungsmonopol der Regierungen	264
12.3.2	Informationsmonopol der Regierungen	265
12.3.3	Kosten-Nutzen-Kalkül der Regierungen	266
12.3.4	Resümee zur Rolle der Regierungen	269
12.4	Die Rolle von Privaten	270
12.4.1	Interessenvertretung durch die inländische Regierung	271
12.4.2	Partizipation an ausländischen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren	272
12.4.3	Grenzüberschreitende Informationen	272
12.4.4	Direkte Verhandlungen mit Akteuren aus dem Ausland	273
12.4.5	Resümee zur Rolle von Privaten	273

12.5 Die Rolle der zwischenstaatlichen Kommission	274
12.5.1 Etablierung und Kompetenzen einer zwischenstaatlichen Kommission	274
12.5.2 Effektivität der Kommissionsarbeit	275
12.5.3 Resümee zur Rolle von zwischenstaatlichen Kommissionen	275
12.6 Zusammenfassender tabellarischer Vergleich	276
<b>Kapitel 13: Politikempfehlungen für internationale Oberlauf-Unterlauf-Probleme</b>	
13.1 Bedingungen für eine grenzüberschreitende Kooperation	280
13.1.1 Bindende Verpflichtungen ermöglichen	280
13.1.2 Gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellungen erarbeiten	281
13.1.3 Risikogrenzen der Regierungen annähern	283
13.1.4 Kosten-Nutzen-Kalkül der Regierungen für eine Kooperation positiv werden lassen	284
13.2 Akteure der Internalisierung	286
13.2.1 Regierungsmonopole lockern	286
13.2.2 Flusskommission bilden	288
13.2.3 Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen an der Internalisierung beteiligen	289
13.2.4 Private Interessen an der Internalisierung beteiligen	290
13.3 Internalisierungsansatz	291
13.4 Internalisierungsprozess und Randbedingungen der Internalisierung	294
13.4.1 Die Kooperationsalternativen ökonomisch bewerten	294
13.4.2 Vertreter von ökonomischen Interessen an einer Internalisierung stärken	295
13.4.3 Positive Prestigeeffekte für eine kooperationswillige Regierung schaffen	299
13.4.4 Prozesscharakter und Eigendynamik der Kooperation beachten	303
<b>TEIL VI: ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>307</b>
Literaturverzeichnis	313
Aufsätze und Monographien	313
Zeitungsartikel	332