

Lesotho Highlands Water Project

Ein Testfall für Südafrikas außenpolitische Prinzipien

Das binationale Lesotho Highlands Water Project ist das größte Staudammprojekt Afrikas. In der trockenen, südafrikanischen Provinz Gauteng versorgt es Millionen Menschen und die Industrie mit Wasser. Durch Wasserkraftwerke erhält das Königreich Lesotho dringend benötigte Elektrizität. Die dadurch entstandenen gegenseitigen Abhängigkeiten haben auch politische Folgen.

Das bilaterale Abkommen über das Lesotho Highlands Water Project (LHWP) wurde 1986 zwischen den damaligen Regierungen von Südafrika und Lesotho unterzeichnet.¹ Ziel des milliardenschweren Projekts ist die Provinz Gauteng, das wirtschaftliche Herz Südafrikas, mit dringend benötigtem Wasser zu versorgen. Im Gegenzug wird dem chronischen Mangel an Elektrizität in Lesotho durch Wasserkraftwerke entgegengewirkt. Die Einnahmen durch den Wasserexport sollten zudem Lesothos Staatsetat aufbessern.²

¹ Thamae/Mabusetsa Lenka, Pottinger/Lori (edt.), On The Wrong Side of Development: Lessons Learned from the Lesotho Highlands Water Project, Transformation Resource Centre, Maseru 2006, S. 5, Verfügbar unter: http://trc.org.ls/wp-content/uploads/2013/04/On_the_Wrong_Side_of_Development.pdf (12.09.2014)

² Ratau/Sputnik, Media Advisory: LHWP Phase II Briefing Session, Department for Water Affairs, Pretoria 22.06.2014, Verfügbar unter: <http://www.dwaf.gov.za/Communications/PressReleases/2014/LHDA%20Briefing%20MEDIA%20ADVISORY.pdf> (12.09.2014)

Projektphasen

Das auf 30 Jahre³ ausgelegte Projekt ist in fünf Phasen unterteilt, von denen bisher Phase 1A und 1B abgeschlossen sind. Phase 2 wurde im März 2014 formal eingeleitet; die Bauarbeiten für einen weiteren Damm und Tunnel sollen 2017 beginnen, sodass es ab 2022 zu Wasser- und Stromversorgung durch den neuen Damm und Tunnel kommen soll.⁴

In Phase 1A wurde zwischen 1989 und 1998 der 185m hohe Katse-Damm errichtet.⁵ Der zweite Teil des Projekts, Phase 1B, wurde in Form des Muela-Damms 2004 fertiggestellt.⁶ Beide Dämme aus Phase 1 speisen in das südafrikanische Vaal-Flussbecken jährlich rund 780 Millionen Kubikmeter Wasser ein. Das neu erbaute Muela-Wasserkraftwerk erzeugt rund 72MW Elektrizität für Lesotho. Phase 2 umfasst die Errichtung des Polihali-Damms und eines Verbindungstunnels zum Katse-Damm. Man erwartet eine zusätzliche Wassereinspeisung von 465 Millionen Kubikmetern und durch die Errichtung des noch in Planung befindli-

³ Weltbank, LHWP – Phase 1A, Verfügbar unter: <http://www.worldbank.org/projects/P001396/lesotho-highlands-water-project-phase-1a?lang=en> (15.09.2014)

⁴ Ratau

⁵ International Rivers, A Brief History of Africa's Largest Water Project, Verfügbar unter: <http://www.internationalrivers.org/de/resources/a-brief-history-of-africa-s-largest-water-project-3664> (15.09.2014)

⁶ Thamae, Pottinger, S. 5

SÜDAFRIKA

KAREN PILGRIM

Oktober 2014

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

chen Kobong-Pumpspeicherwerkes eine zusätzliche Leistung von 1200KW.⁷

Die Phasen 3-5 sehen den Bau des Tsoelike-Damms, des Ntoahae-Damms und des Malatsi-Damms, sowie zugehörige Tunnelsysteme vor. Sie sollen in den nächsten Jahrzehnten den wachsenden Wasserbedarf der südafrikanischen Provinz Gauteng decken.⁸

Finanzierung

Das LHWP-Abkommen sieht vor, dass Südafrika für alle Kosten der Wasserversorgung aufkommt, während Lesotho die Kosten für Elektrizitätskraftwerke stemmt. Südafrika muss zudem eine Gebühr pro Liter erhaltenes Wasser und eine Grundgebühr pro Monat an das Nachbarland entrichten.⁹ Diese Kosten summierten sich 2011-2012 auf rund 5,9% der lesothischen Staatseinnahmen.¹⁰ Durch Lesothos geografische Lage fließt das Wasser ohnehin nach Südafrika. Das Land bezahlt Lesotho demnach für das Recht, Wasser auf lesothischem Staatsgebiet abzuschöpfen. Dies ist günstiger als das

Wasser aus südlicheren Provinze Südafrikas nach Gauteng zu pumpen.¹¹

Die 1990¹² begonnene erste Phase des Projekts verschlang rund 4,9 Milliarden US-Dollar. Da die damalige Apartheidregierung von internationaler Hilfe ausgeschlossen wurde und Lesotho durch seine sozioökonomische Lage günstigere Kredite beziehen konnte, musste die Lesotho Highlands Development Authority (LHDA) die Kreditakquise übernehmen. Südafrika erfüllte in diesem Modell die Rolle eines Sicherheitsgaranten gegenüber Kreditgebern.¹³ Eine der größten Kreditsummen stellte die Weltbank mit rund 110 Millionen US-Dollar Finanzierungshilfe in Phase 1A zur Verfügung.¹⁴ Die Kosten für alle fünf geplanten Dämme werden auf 8 Milliarden US-Dollar geschätzt.¹⁵

Neben der Finanzierung hat die Weltbank als Koordinator für die Kapitalakquise aus dem Ausland eine vitale Rolle für die Projektumsetzung in Phase 1 gespielt. Sie vermarktete das LHWP auf internationaler Ebene als gute Investition. Für Kreditgeber, die nicht mit dem Apartheidregime in Verbindung gebracht werden wollten, eröffnete die Weltbank extra einen Trust Fund in England. So konnten Finanziere für die Öffentlichkeit anonym Geld anlegen.¹⁶ Im Gegenzug setz-

⁷ Ratau

⁸ Department for Water Affairs, *Overview of LHWP*, Verfügbar unter: http://www.dwaf.gov.za/orange/Up_Orange/lhwpo_ver.htm (15.09.2014)

⁹ Nthako, Griffiths, Lesotho Highlands Water Project – project management, in: Lesotho Highlands Water Project, Supplement to Civil Engineering Vol. 120, Special Issue 1, London 1997, S. 9f. Verfügbar unter: http://books.google.co.za/books?id=RzzVEq1hMwEC&pg=PA9&lpg=PA9&dq=LHWP+funding+south+afri-ca&source=bl&ots=zSyQnaDR1g&sig=K_eblCsD2hIIDb-byBKtP-Pe7r2U&hl=en&sa=X&ei=TvISVNTPOsLjaqizgsgD&dir_esc=y#v=onepage&q=LHWP%20funding%20south%20africa&f=false (15.09.2014)

¹⁰ Allison/Simon, *How gravity became Lesotho's most precious resource - Quenching South Africa's thirst*, in: Africa in fact - The Journal of Good Governance Africa, Issue 13, Juli 2013, S. 11

¹¹ Nthako, Griffiths, S. 9f.

¹² Wolf/Aaron, Newton/Joahua, *Case Study Transboundary Dispute Resolution: the LHWP*, S.4, Verfügbar unter: http://www.transboundarywaters.orst.edu/research/case_studies/Documents/lesotho.pdf (22.09.2014)

¹³ Nthako, Griffiths, S. 9

¹⁴ Weltbank, LHWP – Phase 1A

¹⁵ International Rivers, *A Brief History of Africa's Largest Water Project*

¹⁶ Pottinger/Lori, Horta/Korinna, *The Role of the World Bank: The Perspective of International NGOs*, in: *On the Wrong Side of Development, Lessons learnt from the LHWP*, S. 23f., Verfügbar unter: <http://trc.org.ls/wp-con->

SÜDAFRIKA

KAREN PILGRIM

Oktober 2014

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

te die Weltbank ihre Umwelt- und Sozialpolitik durch . Ihr Engagement wurde vor dem Hintergrund von negativen ökologischen und sozialen Effekten und Korruptionsskandalen rund um das LHWP scharf kritisiert.¹⁷ Auch an Phase 2 wird die Weltbank mit 15,44 Millionen US-Dollar beteiligt sein.¹⁸

Südafrikas Machtposition

Lesotho ist als Enklave in Südafrika ökonomisch abhängig von seinem Nachbarn. Das Königreich bezieht fast alle Importe aus Südafrika (73% im Jahr 2011)¹⁹ und ein großer, wenn auch rückläufiger, Teil der männlichen Bevölkerung Lesothos arbeitet in Südafrikas Minen und Landwirtschaft.²⁰ Diese Abhängigkeit ist durch das LHWP weiter gewachsen und hat auch politische Folgen.

Im Januar 1986 kam es in Lesotho zu einem, von der Apartheid-Regierung billigend in Kauf genommenen, Militärputsch gegen den damaligen Machthaber Leboa Jonathan. Im

[tent/uploads/2013/04/On_the_Wrong_Side_of_Development.pdf](#) (15.09.2014)

¹⁷ Weltbank, Request for Inspection Lesotho/South Africa: Phase 1B of LHWP, Panel Report and Recommendation, Washington 18.08.1998, Verfügbar unter: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentSERV/WDSP/IB/2004/05/25/000265513_20040525120648/Rendered/PDF/28416.pdf (15.09.2014); Pottinger/Lori, Major Dam Companies Caught in African Bribery Scandal, 01.10.1999, Verfügbar unter: <http://www.internationalrivers.org/resources/major-dam-companies-caught-in-african-bribery-scandal-1970> (22.09.2014)

¹⁸ Weltbank, Lesotho WSIP2 AF LHWP Ph2 Hydro-power, Verfügbar unter: <http://www.worldbank.org/projects/P149467?lang=en> (15.09.2014)

¹⁹ Open Data for Africa, Lesotho, Verfügbar unter: <http://lesotho.opendataforafrica.org/yskbevb/lesotho-imports-major-trade-partners> (15.09.2014)

²⁰ Migration Policy Institute, Lesotho: From Labor Reserve to Depopulating Periphery? Verfügbar unter: <http://www.migrationpolicy.org/article/lesotho-labor-reserve-depopulating-periphery> (15.09.2014)

Vorfeld hatte südafrikanisches Militär angebliche Exilunterkünfte der damals verbotenen Befreiungsbewegung African National Congress (ANC) in der lesothischen Hauptstadt Maseru angegriffen. Südafrika untermauerte seine Machtdemonstration mit einer Wirtschaftsblockade gegen das abhängige Nachbarland.²¹ Die neue Militärregierung Lesothos und die Apartheidregierung hingegen unterhielten gute Beziehungen zueinander,²² sodass sie im Oktober des gleichen Jahres das seit 1978 geplante LHWP-Abkommen unterzeichneten.²³

Zu einem ähnlichen Vorfall kam es im September 1998. Nach einem vermuteten Wahlbetrug bei den nationalen Wahlen im Mai brachen in der lesothischen Hauptstadt gewalttätige Proteste aus. Lesothos regierender Premierminister bat ohne verfassungsrechtliche Legitimation die SADC-Staaten Botswana, Mosambik, Simbabwe und Südafrika um militärische Intervention. Schon früh am nächsten Tag marschierten rund 600 südafrikanische Soldaten in Lesotho ein. Erst am Abend folgten 300 Soldaten aus Botswana. Die Soldaten sicherten schließlich nicht nur den Königspalast und Militärstützpunkte in Maseru, sondern auch den rund 200km entfernten Katsie-Damm. 114 Armeeeingehörige beider Länder und Zivilisten starben. Es bleibt umstritten, ob die gesamte, illegale Intervention in erster Linie der politischen Stabilisierung Lesothos, oder nicht doch der Sicherung

²¹ Ginsburg/Hans Jakob, Lesotho: Umsturz, Die Zeit Archiv Jahrgang 1986, Ausgabe 5, Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/1986/05/lesotho-umsturz> (12.09.2014)

²² Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, Lesotho: Military rule (1986-1993), Verfügbar unter: <http://www.content.eisa.org.za/old-page/lesotho-military-rule-1986-1993> (12.09.2014)

²³ Wolf/Aaron, Newton/Joshua, Case Study Transboundary Dispute Resolution: the LHWP, S.3

SÜDAFRIKA

KAREN PILGRIM

Oktober 2014

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

südafrikanischer Interessen am LHWP dien-
te.²⁴

Die zerbrechliche politische Stabilität Lesothos zeigt sich aktuell in einem Putschversuch des Militärführers Leutnant Tlali Kamoli. Dieser entwaffnete die Polizei in Maseru, nachdem der Premierminister Thomas Thembane ihn Ende August 2014 absetzte. Vorausgegangen war die Suspendierung des Parlaments im Juni durch den Premierminister nach machtpolitischen Rivalitäten zwischen ihm und seinem Vizepremierminister Mothetjoa Metsing. Verschiedene Quellen berichteten, der Vizepremierminister genieße die Loyalität des Militärführers.²⁵ Wieder spielte Südafrika eine dominante Rolle, sowohl in Verhandlungen, als auch durch südafrikanischen Polizeischutz für lesothische Regierungsglieder in der Hauptstadt des Königreichs. Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma schaltete sich bereits Ende Juli persönlich in die Vermittlungsversuche ein.²⁶ Zuma und Vizepräsident Cyril Ramaphosa, der seit Mitte September zudem offizieller SADC-Vermittler für Lesotho ist, besuchten das Königreich in den letzten Monaten wieder-

holt.²⁷ Verschiedene Quellen lassen vermuten, dass Südafrikas Angst vor Problemen mit der Wasserversorgung dabei eine entscheidende Rolle spielen.²⁸ So bleibt das südafrikanische Engagement in Lesotho im Zusammenhang mit dem LHWP höchst auffällig.

Offenkundig wird dieser erhebliche Einfluss Südafrikas auch durch die Regelung der Projektauficht. Teil des LHWP-Abkommens ist die geteilte Aufsicht über das Projekt, bei der beide Länder drei Sitze in der Lesotho Highlands Water Commission (LHWC) mit Vertretern besetzen. Die LHWC überwacht die Projektimplementierung durch die Lesotho Highlands Development Authority (LHWA) und ihr südafrikanisches Gegenstück, die Trans-Caledon Tunnel Authority (TCTA) und ist verantwortlich gegenüber den zwei involvierten Regierungen.²⁹ Südafrika genießt damit gleiches Stimmrecht für das auf lesothischem Staatsgebiet gebaute LHWP.

Folgen des LHWP auf politischer Ebene

Das LHWP ist sowohl für Südafrika als auch für Lesotho ein wichtiges Projekt zur Steigerung wirtschaftlichen Wachstums und zur Versorgung der Bevölkerung mit elementaren Ressourcen. Ein binationales Projekt, an

²⁴ Vale/Peter, Security and Politics in South Africa: The Regional Dimension, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2003, S. 126ff. Verfügbar unter: http://books.google.co.za/books?id=I9KnAilKbIYC&pg=PA127&lpg=PA127&dq=lesotho+highlands+wa-ter+project+south+africa+military&source=bl&ots=Lt5sQj5RV7&sig=Dgmwj8zIFBUII_epH_IIOyKVOFk&hl=en&sa=X&ei=ATMRVMqJJIPhaL3LgagO&redir_esc=y#v=onepage&q=lesotho%20highlands%20wa-ter%20project%20south%20africa%20military&f=false (15.09.2014)

²⁵ England/Andrew, Political leaders in Lesotho agree to reopen parliament, Financial Times, 01.09.2014, Verfügbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8f93d79c-31f6-11e4-b929-00144feabdc0.html#axzz3E3RApd2B> (22.09.2014)

²⁶ SABC, Zuma attempts to intervene in Lesotho political stalemate, 29.07.2014, Verfügbar unter: <http://www.sabc.co.za/news/a/2547bb0044e868a9833a93a5ad025b24/Zuma-attempts-to-intervene-in-Lesotho-political-stalemate-20140729> (06.10.2014)

²⁷ The Presidency - Republic of South Africa, Deputy President Cyril Ramaphosa to return to Lesotho to resume facilitation, 29.09.2014, Verfügbar unter: <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=18098> (06.10.2014)

²⁸ Smith/David, South African police guard Lesotho PM after 'military coup', The Guardian, 04.09.2014, Verfügbar unter: <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/04/south-african-police-lesotho-pm-military-coup> (15.09.2014); Hosken/Graeme, Khoabana/Rea, Lesotho upheavals 'serious threat' to SA, Times Live, 02.09.2014, Verfügbar unter: <http://www.timeslive.co.za/thetimes/2014/09/02/lesotho-upheavals-serious-threat-to-sa> (15.09.2014)

²⁹ Lesotho Highlands Water Commission, Verfügbar unter: <http://www.lhwp.org.ls/lhwc/default.html> (15.09.2014)

SÜDAFRIKA

KAREN PILGRIM

Oktober 2014

www.kas.de/suedafrika

www.kas.de

dem sich vor allem die südafrikanische Außenpolitik messen lassen muss.

Der südafrikanische National Development Plan (NDP) gibt die wirtschaftliche Entwicklung des Staates bis 2030 vor. Demokratische und rechtsstaatliche Außenpolitik sind darin verankert. Werte, die der südafrikanischen Verfassung zugrunde liegen und somit auch die außenpolitischen Beziehungen des Landes leiten sollten.³⁰ Nach eigener Aussage lehnt die südafrikanische Sicherheitspolitik eine „neoimperialistische“ und rein durch nationale Interessen gesteuerte Politik des Stärkeren vehement ab. So warf beispielsweise 2011 der damalige stellvertretende südafrikanische Außenminister Ebrahim Ebrahim genau ein solches Verhalten der NATO-geführten Intervention gegen Machthaber Muammar al-Gaddafi in Libyen vor.³¹

Diesen Prinzipien steht jedoch die im NDP als oberstes Ziel der internationalen Beziehungen festgelegte Vertretung nationaler Interessen widersprüchlich gegenüber.³² In seiner außenpolitischen Beziehung zu dem kleineren Nachbarstaat Lesotho demonstriert Südafrika Stärke, seine politische Machtposition, um so ökonomische Vorteile zu erreichen – die reale Wirtschaftlichkeit steht vor den Prinzipien bilateraler Außenpolitik. Ein klarer Widerspruch zu den obersten außenpolitischen Zielen Südafrikas. Zugleich hat Südafrika sicherheitspolitische Beweggründe für sein Verhalten gegenüber dem Nachbarland. Dies zeigt sich zum einen an seinen historischen Interventionen in

Lesotho, wobei Südafrika stets seine Interessen am LHWP bekräftigte. Lesothos wirtschaftliche Abhängigkeit stärkt weiter Südafrikas Position und führt u.a. zu einem gleichgewichtigen Stimmanteil bei der Implementierung und beim Management des LHWP auf lesothischem Hoheitsgebiet. Durch den Einfluss Südafrikas auf lesothische Regierungsentscheidungen, besteht die Gefahr einer Einschränkung der Souveränität Lesothos. In lesothischen Konfliktsituationen beeinflussen die Interessen am LHWP ganz eindeutig Südafrikas Reaktion. Überreaktionen und Fehlentscheidungen, die auf lesothischem Staatsgebiet ausgetragen werden, sind die Folge.

In der bilateralen Beziehung zu Lesotho hat Südafrika seine demokratisch, rechtsstaatlich geleitete Außenpolitik dem wirtschaftlichen Nutzen, in diesem Fall in Bezug auf das LHWP, unterworfen. Ein Beispiel, das die Unstimmigkeiten, den Widerspruch zwischen Südafrikas außenpolitischen Prinzipien und seinen realpolitischen, wirtschaftlichen Interessen widerspiegelt.

³⁰ Bohler-Muller/Narnia, *Nuanced Balancing Act: South Africa's National and International Interest and its „African Agenda“*, Occasional Paper No 120, South African Foreign Policy and African Drivers Programme, September 2012, S. 6

³¹ Nathan/Laurie, *African solutions to African problems: South Africa's foreign policy*, South African Foreign Policy Initiative Policy Brief No 51, November 2013, S. 2f.

³² National Planning Commission, *National Development Plan 2030, Chapter 7: Positioning South Africa in the world*, S. 241