



Quelle: © Carl Zhang, Reuters.

Wasser. Macht. Konflikt.

Nicht ohne Drohpotenzial – Chinas Wasser-Diplomatie

Der Mekong als Instrument der Politik

Rabea Brauer / Frederick Kliem

Wasser ist in Asien zu einem neuralgischen, nicht-traditionellen Sicherheitsthema geworden. Eine zunehmend stockende Wasserversorgung als Resultat des Dammbauprogramms der Wassermacht China bedroht die Sicherstellung der Ernährung ebenso wie die der sozioökonomischen Grundlagen. Mit seiner Macht, „den Hahn zuzudrehen“, hat das Land ein wirkungsvolles politisches Instrument in die Hand bekommen. Der Mekong verdeutlicht exemplarisch die Notwendigkeit der Region, zu einer auf Regeln beruhenden Zusammenarbeit in den das Wasser betreffenden Fragen zu kommen.

Im natürlichen Wasserkreislauf der Erde kommt Flüssen seit jeher die Rolle einer unerschöpflichen Ressource zu. Sie sind ein integraler Faktor des ökologischen und sozioökonomischen Agierens in den von ihnen versorgten Regionen und stellen oftmals das wichtigste Element der Ernährungs-, Wirtschafts-, und Energiesicherheit dar. Der vorliegende Artikel veranschaulicht am Beispiel des Mekong in Südostasien, dass die politische Wirklichkeit indes anders aussieht. Dies beginnt mit der Tatsache, dass grenzüberschreitende Ströme faktisch unter der Kontrolle desjenigen Staates stehen, der sich als Quellgebiet des betreffenden Stroms in einer geografisch vorteilhaften Lage befindet. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, einen Einblick in die chinesischen Infrastrukturprojekte der Wasserkraftgewinnung entlang des Mekong zu geben und hierbei sowohl die ökologischen sowie sozioökonomischen als auch, dies vor allem, die geopolitischen Folgen zu beleuchten. Dies verknüpft zwei Herausforderungen – die der regionalen Kooperation in nicht-traditionellen Sicherheitsfragen in Asien und das von Hegemonialstreben geprägte Auftreten Chinas im asiatisch-pazifischen Raum.

„Whiskey wird getrunken. Um Wasser wird gekämpft.“¹ – Asiens unruhige Gewässer

Das chinesische Auftreten als aufstrebende Großmacht in der asiatisch-pazifischen Region ist zu einer der sensibelsten Herausforderungen der Regional-, wenn nicht gar der Weltpolitik

geworden. Die Art und Weise, in der China seinen Aufstieg inszeniert – sei es in revisionistischer oder in kooperativer Form hinsichtlich der derzeitigen, seit dem Ende des Kalten Kriegs bestehenden regionalen Ordnung – wird ein entscheidender Faktor bei der Frage sein, ob die Region mittelfristig in Richtung Instabilität und Konflikt abdriftet. Derzeit strebt China danach, den im Kern stabilen Status quo durch die Ausweitung der eigenen Kontrollmöglichkeiten zu seinen Gunsten zu verändern, wobei der Wasserfrage eine entscheidende Bedeutung zukommt. Wasser ist somit zum hochpolitischen Instrument geworden, zum Hauptschauplatz der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung in Ostasien.

Wasser und China – die beiden Stichworte lenken den Blick zunächst auf das Südchinesische Meer. Doch das Problem um Asiens unruhige Gewässer ist komplexer. Auf den ersten Blick bestehen kaum Verbindungslinien zwischen Mekong und Südchinesischem Meer. Und dennoch – beide sind Teil derselben geopolitischen Strategie, geben doch beide Chinas Ambitionen zu erkennen, sich in der Region als bestimmende Macht zu etablieren und den Nachbarländern – nicht nur, aber ganz offenbar in Südostasien – die eigenen Regeln aufzuoktroyieren. Das fragwürdige chinesische Vorgehen im Südchinesischen Meer wurde in den letzten Jahren durchaus mit Aufmerksamkeit verfolgt, sind doch Pekings revisionistische Absichten hier am offenkundigsten. Individuelle Territorialansprüche, militärische Stützpunkte und Befestigungen sowie der Zugang

zu Ressourcen etwa wären zu nennen. Trotz der Rückendeckung durch die USA sowie der diplomatischen und juristischen Unterstützung weiter Teile der internationalen Gemeinschaft haben es kleinere südostasiatische Länder nicht vermocht, sich gegen die wachsende Dominanz Chinas, dessen relativen Machtzuwachs und dessen Strategie, Nachbarstaaten in internationalen Institutionen zu entzweien, zur Wehr zu setzen.² Doch ähnlich wie im Südchinesischen Meer verfügen die von der als Drohung wahrgenommenen Wasser-Diplomatie Chinas betroffenen Länder entlang des Mekong kaum über Kapazitäten, dem „Reich der Mitte“ die Stirn zu bieten.

Die „Mutter aller Gewässer“ – einzigartiges Ökosystem und Lebensader für Millionen

Der längste Fluss Südostasiens, der Mekong, durchfließt sechs Staaten, wobei er einen Oberlauf (China und Myanmar) und einen Unterlauf (Laos, Thailand, Kambodscha und Vietnam) hat. Im tibetischen Hochland entspringend, fließt er über rund 4.500 Kilometer talabwärts durch das südliche China, bevor er in Vietnam sein Delta erreicht und ins Südchinesische Meer mündet. Hierbei passiert der Fluss fünf südostasiatische Länder und wird in beiden Einzugsgebieten aus zahlreichen Nebenflüssen gespeist.

Abb. 1: Mekong und Umgebung



Quelle: Eigene Darstellung nach Natural Earth ©.

Der Thai-Name des Flusses, Mae Nam Kong („Mutter aller Gewässer“), ist bezeichnend für die Bedeutung des Mekong. Sein Ökosystem steht im Einklang mit den Jahreszeiten und hängt wiederum von diesen ab. Die Hochwasserphase ist entscheidend für den natürlichen Wasserkreislauf sowie die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Aktivitäten in den Unterlaufregionen. Während der Trockenzeit ist die Schneeschmelze in China für über 24 Prozent des Wasservolumens verantwortlich. Zumal während der Monsunzeit überschwemmt der Wasserlauf die Feuchtgebiete Indochinas und trägt zu einer Biodiversität bei, die allenfalls mit der des Amazonas vergleichbar ist. Trotz der jahreszeitlichen Schwankungen des Wasserspiegels stellt der Mekong eine wichtige Handelsroute mit herausragender Bedeutung für die Volkswirtschaften der Anrainerstaaten dar. Die Feuchtbiotope wiederum hängen vom Monsunzyklus ab, da sich vor allem die Wasserfauna in der Trockenzeit zwischen Seen wie dem Tonle Sap in Kambodscha entwickelt und während der Regenzeit in die nährstoffreichen Ebenen der Feuchtgebiete zurückzieht.³ Der Mekong mit seinem einzigartigen Ökosystem stellt daher eine Lebensader nicht nur für die natürliche Flora und Fauna dar, sondern auch für etwa 60 Millionen an seinen Ufern angesiedelten Menschen. Dies bedeutet, dass alle Anrainerstaaten zumindest eins verbindet – ihre Abhängigkeit von einer intakten Funktionsweise des Flusssystems.

In Kambodscha beispielsweise trägt die Süßwasserfischerei Schätzungen zufolge mit sieben bis zwölf Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und bildet die Grundlage für die Ernährungssicherung und Lebensmittelversorgung, wobei zwei Drittel des Eiweißverbrauchs der Bevölkerung durch Fisch gedeckt wird.⁴ Der größte See Südostasiens, der Tonle Sap, wird vom Mekong gespeist und bildet seit den Zeiten des Königreichs Angkor die Hauptfangquelle für Fisch in Kambodscha. Während der Trockenzeit wächst der See auf das Vierfache seiner Größe an, indem er Schmelzwasser aus dem tibetischen Hochland aufnimmt. Somit speist der Tonle Sap-Fluss jenen See, dessen Abfluss er eigentlich ist. Der Mekong wiederum stellt ein einzigartiges ökologisches Phänomen dar, in dessen Region der Nebenfluss somit halbjährlich die Fließrichtung wechselt. Von Menschenhand vorgenommene Eingriffe bedrohen in der Oberlaufregion des Mekong diesen hochkomplexen, lebensrelevanten ökologischen Prozess und haben ihn bereits irreversibel geschädigt.

Ein ähnliches Beispiel ist die durch den Reisanbau bestimmte Landwirtschaft Vietnams, der über 80 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche des Landes okkupiert. Das Mekong-Delta gilt dabei als die „Reisschale“ Vietnams, der mehr als die Hälfte der vietnamesischen Gesamtproduktion sicherstellt. Über 50 Prozent des inländischen Kalorienbedarfs werden durch Reis gedeckt. Darüber hinaus verdankt das Land dem Mekong-Delta ebenfalls seinen Status als fünftgrößter Reisproduzent der Welt sowie als einer der fünf größten Reisexporteure.⁵

Die Zähmung der „Mutter aller Gewässer“: Staudammprojekte am Mekong

Mit nahezu 50 Prozent seines Flusslaufs durchfließt der Mekong chinesisches Hoheitsgebiet, wo der Fluss *Lancang* genannt wird. Hier steigt er vom tibetischen Hochland bis zur Provinz Yunnan über 4.000 Meter ins Tal hinab und stellt somit eine hervorragende Quelle für Wasserkraftgewinnung dar. Fließendes Wasser lässt sich mithilfe von Wasserkraftwerken über stromerzeugende Turbinen in elektrische Energie

umwandeln, wobei dem kontrollierten Ablassen von Stauseen eine unterstützende Funktion zukommt.

In den zwei vergangenen Jahrzehnten hat die chinesische Regierung entlang des Hauptstroms und der Nebenflüsse sowohl auf eigenem Territorium als auch in anderen Ländern (vorwiegend in Laos, Kambodscha und Thailand) zahlreiche großdimensionierte Wasserstaudämme entweder selbst gebaut oder finanziert. Zur Zeit der Erstellung des vorliegenden Beitrags wurden alleine auf chinesischem Gebiet entlang des Mekong acht gigantische Talsperren errichtet, mehr als 20 weitere befanden sich im Bau oder im Planungsstadium. Laos und demnächst auch Kambodscha sind im Begriff, die eigene Infrastruktur mit Blick auf die Wasserkraftnutzung deutlich auszubauen.

Nachhaltige Entwicklung als Ziel von Wasserkraftnutzung?

Die Errichtung von Staudämmen ist ein zweiseitiges Schwert. Die Gewinnung von Wasserkraft eröffnet den ärmeren Ländern Indochinas ein beträchtliches Entwicklungspotenzial, wobei die Regierungen der Länder verständlicherweise Kapital aus ihrer geografischen Lage am Flusssystem schlagen wollen. In zunehmendem Maße wird hier der Energiebedarf durch die vergleichsweise kostengünstige Wasserenergie gedeckt – mehr noch, Produktionsüberschüsse sind für den Export bestimmt. Vor allem Laos, eines der am wenigsten entwickelten Länder Asiens, sieht den Gewinn als ein Mittel zur Entwicklungsförderung und Armutsbekämpfung. Mit seiner vorteilhaften geografischen Lage und den großen, meist durch China finanzierten Wasserstaudämmen strebt Laos danach, zur „Batterie Südostasiens“ zu werden.⁶ Die auf Energieerzeugnis ausgerichteten Projekte machten 2015 nahezu die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen des Landes aus, wobei China als Hauptinvestor gilt.⁷

In Kambodscha investieren chinesische Staatsunternehmen, gestützt durch chinesische Finanzinstitute, in besonders hohem Maße. Hierbei profitieren sie von ihrem Ruf,

Infrastrukturprojekte auch ohne ärgerliche Verzögerungen aufgrund von Menschenrechts- und Umweltbedenken zu liefern. Wasserkraft ist eines der Hauptanlageziele, wie sich am Beispiel des gigantischen *Lower Sesan 2*-Damms zeigt. Das chinesische Staatsunternehmen *Hydro-Lancang* plant, den *Lower Sesan 2* ungeachtet erheblicher umweltbezogener Bedenken und rund 5.000 von Umsiedlung bedrohter Dorfbewohner bis 2019 fertigzustellen. Kambodschas langjähriger Staatschef Hun Sen bleibt unbeirrt und vergibt weiterhin umfangreiche Aufträge zur Infrastrukturentwicklung seines Landes nebst Grund und Boden an zahlreiche chinesische Staatsunternehmen.⁸

Wasserkraft stellt bereits jetzt den größten Posten im chinesischen Portfolio der erneuerbaren Energien dar.

Darüber hinaus wächst der Energiebedarf in Asien kontinuierlich, so auch die Nachfrage nach erneuerbarer Energie anstelle fossiler Brennstoffe. In der Erzeugung erneuerbaren Stroms ist China weltweit führend und wird diesen Vorsprung mittelfristig wohl weiter ausbauen. Wasserkraft stellt bereits jetzt den größten Posten im chinesischen Portfolio der erneuerbaren Energien dar und wird in der Gesamtenergieproduktion lediglich von der Kohlekraft übertroffen. Wenngleich Fragen nach einer dubiosen Finanzierungslage bleiben, sind Investitionen in Wasserkraft sowie eine Forcierung der Wirtschaftsentwicklung angesichts des steigenden Energiebedarfs und der offensichtlichen Auswirkungen des Klimawandels somit im Kern lobenswert.

Nicht alles läuft glatt am Mekong

Solch positive Gesichtspunkte verblasen indes angesichts der immer deutlicher werdenden Hinweise auf die negativen ökologischen und sozio-ökonomischen Auswirkungen der Staudämme am Mekong. Die Bauprojekte werfen Fragen

nach der künftigen Sicherung der Ernährungslage und dem Umweltschutz auf. Nichtregierungsorganisationen zufolge geben die großen Staudammprojekte bereits einen schädlichen Dominoeffekt zu erkennen – von Auswirkungen auf die Tierwelt sowie Veränderungen in der Wasserströmung und bei der Sedimentablagerung (etwa Tonle Sap) ist die Rede, aber auch von Küstenerosion und einer zunehmenden Versalzung landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁹ Überraschenderweise haben sich weder Laos noch Kambodscha in nennenswerter Form darum bemüht zu eruieren, ob ihre jeweils eigenen Ansätze als nachhaltige Entwicklungsstrategien gelten können.

Neben der ökologischen ist die politische Komponente nicht minder besorgniserregend. Zu den unbeabsichtigten Folgen gehört eine wachsende Unruhe in den angrenzenden Nachbarländern, vor allem in dem flussabwärts gelegenen, besonders unter den Folgen leidenden Vietnam. Doch auch das weitere Umfeld im Verbund der Südostasiatischen Nationen (ASEAN) zeigt sich besorgt. Kambodscha und Laos sind bereits Ausführungsorgane der chinesischen Taktik eines *Divide et impera* (Teile und herrsche) in Südostasien, wobei China nicht ohne Erfolg auf eine Spaltung innerhalb des ASEAN-Verbunds hinwirkt, der danach strebt, ein gemeinsames Vorgehen der ASEAN auf regionaler Ebene zu verhindern. Seine Rolle als größter ausländischer Investor kommt Peking hierbei durchaus gelegen.¹⁰

Wie der Experte Brahma Chellaney aufzeigt, stellen die chinesischen Wasserkraftwerksprojekte sowie die Mekong-Staudämme bereits eine direkte Belastung für sowohl die Quantität als auch die Qualität der Süßwasserzufuhr in Südostasien dar.¹¹ Peking ist somit bereits in der Lage, durch die eigene Position Druck auf die flussabwärts gelegenen Anrainerstaaten auszuüben und sie sogar zu unterjochen. Bei den ASEAN-Gipfeltreffen 2012 und 2016 instrumentalisierten Kambodscha und Laos das Konsensprinzip der Regionalorganisation, indem sie die beabsichtigten Resolutionen anderer Verbundmitglieder, besonders Vietnams, zur chinesischen Aggression im



Hahn zu: Durch seine Staudämme kontrolliert China de facto die Süßwasservorräte der flussabwärts gelegenen Staaten. [Quelle: © Pring Samrang, Reuters.](#)

Südchinesischen Meer instrumentalisierten und de facto blockierten. Dies verdeutlicht, wie Peking die ohnehin zunehmend von Differenzen gezeichnete ASEAN weiter spaltet. Der konkrete Bau sowie die Finanzierung von Staudämmen in Laos und Kambodscha sind hierbei nur ein weiteres zum Einsatz kommenden Instrument aus der chinesischen Werkzeugkiste des *Divide et impera*. Diverse, strategisch bewusst platzierte Staudämme sowohl in Laos als auch in Kambodscha, wie etwa *Lower Sesan 2*, ermöglichen eine gezielte Unterbrechung der Wasserversorgung und isolieren Vietnam als ggf. präferiertes Zielgebiet.

China wirbt bislang erfolgreich für seine Wasserkraftprojekte als Mittel zur Wirtschaftsentwicklung, zur Förderung erneuerbarer Energien sowie zur Verringerung des Kohlenstoffausstoßes – ein Schritt, der durchaus zur *Belt and Road*-Initiative (BRI) des Landes passt. Gewiss ist China nicht das einzige Land,

das den natürlichen Flusslauf manipuliert. Auch Laos hat für sein eigenes Dammbauprogramm bereits Kritik hinnehmen müssen. Und Thailand hat ohne Rücksprache den Flussverlauf verändert, um die eigenen Landwirte zu unterstützen.

Die Anwendung politischen Drucks ist indes nicht der Hauptgrund für die Dammbauvorhaben. Doch ist China das Land, das eben diese Strategie nicht nur um der eigenen Wirtschaftsentwicklung willen verfolgt, sondern auch, um die eigene Fähigkeit zur Kontrolle des Wassers politisch zu nutzen. Hierbei ist Peking in der Lage, den „Hahn“ im wortwörtlichen Sinne „zuzudrehen“. In dem Maße, in dem die regionalen Spannungen auf diversen politischen Bühnen – im Südchinesischen Meer etwa – zunehmen, steigt der Wert von Laos und Kambodscha im Rahmen des von Peking orchestrierten regionalen Machtgefüges. Die Kehrseite der Medaille mag sich umso klarer zu erkennen geben, als China angesichts seiner Kontrollkapazitäten in Wasserfragen



Wirtschaftsmacht China: Die angestrebte Intensivierung der ökonomischen Beziehungen rund um den Mekong wird nicht ohne Peking gehen. [Quelle: © Reuters.](#)

darüber hinaus Druck auf die flussabwärts gelegenen Länder ausübt und diese als willfähiges politisches Instrument nutzt.

Vietnam – Zielscheibe der chinesischen Wasserkontrollpolitik?

Sicher – die chinesische Strategie zielt in der Gesamtheit ihrer Aspekte auf den größten Teil der Indochinesischen Halbinsel, doch im Kern ist sie vor allem in Vietnam spürbar. Der mächtige, lebenswichtige und von Menschenhand nie gezähmte Mekong fließt von China talabwärts nach Vietnam. Entscheidend für den Einfluss eines Landes über den weiteren Verlauf des Flusses ist die Frage, wie weit entfernt dieses Land von der Quelle eben dieses Flusses liegt, der es durchfließt. Vietnams geografisches Schicksal ist es, das am weitesten flussabwärts gelegene Land zu sein, in dem der Mekong in sein Mündungsdelta übergeht – einst sein Joker, heute seine Tragik. In Südvietnam zeigen sich die ökologischen und sozioökonomischen Folgen der

Flussmanipulation am deutlichsten. Gerade Politiker und Diplomaten in Hanoi sind es, die das Drohpotenzial der von Peking verfolgten Wasserdiplomatie besonders fürchten und hautnah spüren. Hier ist man sich über die folgeschwere politische Verwundbarkeit sowie die Gefahr politischer Übertragungseffekte durch die chinesische Wasserkontrolle in hohem Maße bewusst. Die chinesisch-vietnamesischen Beziehungen sind von tief verwurzelten, historischen Konflikten und gegenseitigem Misstrauen geprägt. In der öffentlichen Wahrnehmung bestehen tiefe antichinesische Ressentiments, die bisweilen politisch instrumentalisiert werden und durchaus die innere Stabilität gefährden. Die daraus resultierende populistisch agierende Opposition im Land zwingt Hanoi regelmäßig zu harschen Reaktionen auf internationaler Bühne, was die ohnehin schon angespannten Beziehungen weiter verkompliziert.

2016 waren Millionen Bewohner am Unterlauf des Mekong von der schlimmsten Dürre betroffen,

die Südostasien im Verlauf der letzten Jahre getroffen hat. Ein bedrohlich niedriger Wasserstand des Flusses führte zu einem Mangel an Trinkwasser. Vor allem in Vietnam hatte die eingeschränkte Wasserversorgung verheerende Folgen für den Reisanbau, zumal das nahezu wasserleere Delta durch das Südchinesische Meer versalzt wurde. Auch in Kambodscha war der niedrige Wasserstand des Mekong deutlich spürbar, als der Wasserspiegel des Tonle Sap auf den tiefsten Stand seit 50 Jahren fiel. Peking zögerte nicht, das Wetterphänomen *El Niño* verantwortlich zu machen, erklärte sich aber angesichts einer verzweifelten Anfrage aus Hanoi zur Hilfe bereit. In einem Akt scheinbaren Wohlwollens kündigte Peking an, der Wasserknappheit durch ein Öffnen des Damms des *Jinghong*-Kraftwerks begegnen zu wollen, und entließ daraufhin große Wassermengen flussabwärts.

Das chinesische Außenministerium erklärte, „China und die ihm benachbarten Mekong-Anrainerländer auf der Indochinesischen Halbinsel“ seien „befreundete Nachbarn [...], die ihre Lebensgrundlage in dem gleichen Fluss sähen“. Von daher verstehe es sich „von selbst, dass Freunde einander da helfen, wo Hilfe nötig sei“.¹² Eine alternative Lesart wäre jedoch, dass China keineswegs so selbstlos gehandelt hat, wie es zu tun vorgab. Zum einen war der Schritt der Dammöffnung für Peking mit keinerlei Kosten verbunden, zum anderen milderte er in nur geringem Maße die Auswirkungen einer ökologischen Katastrophe ab, die zumindest teilweise durch den Bau von Staudämmen durch China selbst verursacht worden war.¹³ Vor allem aber führte die auf den ersten Blick scheinbar wohlwollende Geste Hanoi vor Augen, welch starken Einfluss Peking auf die wirtschaftliche, ökologische und sozioökonomische Sicherheit Vietnams hat.

Gewiss wäre es unfair, Peking lediglich niedere Beweggründe zu unterstellen, doch die Öffnung der *Jinghong*-Schleusen demonstrierte die chinesische Macht über eine lebenswichtige, grenzüberschreitende Ressource. Und sie signalisierte sehr deutlich, in welchem Maße das wirtschaftliche und humanitäre Wohlergehen der flussabwärts gelegenen Anrainerstaaten

vom Wohlwollen Chinas abhängt. Vor dem Hintergrund der durch Peking beeinflussten Spannungen innerhalb der ASEAN erhielt Vietnam eine direkte Kostprobe des Einflusses, den China mittels der eigenen Wasserkontrolle auf seine Politik ausübt. Dieser Hebel dürfte wohl Teil der von Peking in allen politisch bedeutsamen Fragen der Region verfolgten strategischen Linie sein. Hier würde die Schlussfolgerung durchaus Sinn machen, dass Peking seine strategischen Ziele mittels seiner auf Drohgebärden basierten Wasserdiplomatie mit Leichtigkeit zu erreichen vermag.

Wie den Mekong verwalten?

Geht es um die Ratifizierung internationaler Abkommen, agiert Peking generell zurückhaltend. So hat es auch alle internationalen Vereinbarungen zur Wasserbewirtschaftung abgelehnt, wie etwa den VN-Vertrag von 1997.¹⁴ 1992 rief die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank*, ADB) die Großregion Mekong (*Greater Mekong Sub-region*, GMS) als erstes lokales Projekt zu einer umfassenden Verwaltung des Mekong ins Leben. Die GMS führte alle sechs Anrainerstaaten mit dem Ziel einer Forcierung der Wirtschaftsbeziehungen rund um den Mekong zusammen. Aus ADB-Mitteln sollten GMS-Projekte unter Einschluss eines breiten Bündnisses aus für die sozioökonomische Entwicklung relevanten Industriezweigen ermöglicht werden. Sicherheitsbezogene und politische Fragen schafften es indes nicht auf die Tagesordnung.

Als weitere renommierte Verwaltungsbehörde ist die Mekong-Kommission (*Mekong River Commission*, MRC) zu nennen. Sie stellt das ausführende Organ eines Abkommens zwischen Vietnam, Thailand, Laos und Kambodscha dar. Trotz einiger Strukturreformen in jüngerer Zeit einschließlich diverser Maßnahmen zur Steigerung der finanziellen und operativen Effizienz¹⁵ verfügt die MRC über keinerlei Durchsetzungsbefugnisse, ist chronisch unterfinanziert und schließt China als wichtigstes Land aus. Die Stärke der Mekong-Kommission liegt in der ökologischen und sozioökonomischen Forschung,

doch angesichts ihrer strukturellen Defizite ist ihr Einfluss in der Sache selbst kaum nennenswert.¹⁶

Mit der von China vorgeschlagenen Initiative, der Lancang-Mekong-Kooperation (LMC), verlor die Mekong-Kommission in jüngster Zeit weiter an Bedeutung. Im Gegensatz hierzu umfasst die 2016 gegründete LMC alle sechs Anrainerstaaten und ist zudem mit rund 11,5 Milliarden US-Dollar für Entwicklungsprojekte finanziell gut aufgestellt. Mit der LMC hat China somit eine institutionelle Alternative lanciert und damit die unterfinanzierte MRC weiter ins politische Abseits gedrängt.

Aus chinesischer Sicht¹⁷ stellen selbstinitiierte multilaterale Regelwerke eine sinnvolle Komponente der BRI sowie eine substanzielle Ergänzung infrastruktureller Direktinvestitionen in der Region dar. Jedoch zementiert eine institutionelle Neuordnung Pekings Rolle auf der wirtschaftlichen und politischen Bühne der asiatisch-pazifischen Region. So wie die neue Asiatische Investitionsbank für Infrastruktur (*Asian Infrastructure Investment Bank*) oder der geplante chinesische Seegerichtshof zielt auch die von China initiierte LMC darauf ab, bestehende Mechanismen nicht zu ergänzen, sondern zu ersetzen.

Aus derart kritischer Sicht zeigt sich die Lancang-Mekong-Kooperation als weiteres Instrument Chinas, die etablierte regelbasierte Ordnung in der Region zu seinen Gunsten zu verändern, nicht aber durch Eigenengagement zu verstärken. Hierbei ruft das Land großzügig landesfinanzierte Institutionen und Regelungen ins Leben mit der Absicht, eher die eigenen Ordnungsvorstellungen durchzusetzen als sich bereits etablierten Ordnungssystemen unterzuordnen. Es war wohl kaum ein Zufall, dass die Öffnung der Schleusen des *Jinghong*-Staudamms kurz vor der Einberufung der LMC erfolgte. Dieser wasserdiplomatische Schritt stärkte Pekings Ausgangsposition bei den Verhandlungen über neue LMC-Regelwerke hinsichtlich einer Verwaltung des Mekong erheblich. Der vietnamesische Vorsitzende der Mekong-Kommission, Dr. Pham Tuan Phan, erklärte, die

Lancang-Mekong-Kooperation sei „nur ein weiteres Regelwerk für den Mekong“, mit der es nunmehr 15 sich überlappende Mechanismen gäbe. Obgleich nicht klar war, wie die Kooperation die eigene Rolle künftig sehen würde, hieß es, man wolle „die Mekong-Kommission nicht kopieren, sondern auf ihr aufbauen“. Dennoch – bereits jetzt ist offensichtlich, dass es für schon bestehende Mechanismen keinen Platz in der Lancang-Mekong-Kooperation geben und diese alleine durch ihre Finanzausstattung faktisch das machtvollste Instrument sein werde.¹⁸

Der Mekong – die „Süßwasser“-Variante des Südchinesischen Meeres

Gewiss – mit Blick auf die Konfliktlage am Mekong ist weder mit einer unmittelbar bevorstehenden Militarisierung noch mit deren Ausdehnung ins Südchinesische Meer zu rechnen. Und sie ist eine höchst eigene Form von Konflikt. Dennoch – dies versucht der vorliegende Beitrag aufzuzeigen – weist manches in beunruhigender Weise auf eine breit angelegte chinesische Strategie zu einer schrittweisen Expansion der eigenen relativen Macht, aber auch der institutionellen Hegemonie in der Region hin.

Sowohl am Mekong als auch im Südchinesischen Meer werden Chinas Ambitionen erkennbar, sich in der Region als bestimmende Macht zu etablieren.

Eine Verwaltung des Mekong ist angesichts dessen aus mindestens zwei Gründen bedeutsam. Zum einen wird die Region künftig wohl stärker durch Industrialisierung, Ressourcenverbrauch und -knappheit, Verschmutzung sowie unvorhersehbare Umweltveränderungen betroffen sein. Zum anderen stärken Dammbauprojekte am Mekong die jetzt schon asymmetrische Machtposition Chinas gegenüber seinen südostasiatischen Nachbarn in signifikanter Form. Neben

ökologischen Folgeerscheinungen stellt die Manipulation fließender Gewässer an sich bereits ein Hebelinstrument dar, das in unruhigen Zeiten nur allzu leicht zum Einsatz gelangen kann.

Chinas Plan ist durchdacht. Der Mekong ist sicher keine Bühne für militärische Zusammenstöße, sehr wohl jedoch für einen Ausbau der chinesischen Einflussosphäre. Innerhalb dieser vermag die Hegemonialmacht politische Entscheidungen anderer Akteure auch ohne den Einsatz eines militärischen Drohszenarios zu beeinflussen.¹⁹ Wasserdiplomatie mit Drohpotenzial sowie Direktinvestitionen im Bereich der Wasserkraftgewinnung sind für Peking neue außenpolitische Instrumente geworden. Sie verleihen eine De facto-Vetomacht über ein Agieren des Auslands, das den Interessen Chinas zuwiderläuft, ohne auf direkte Eskalation zurückgreifen zu müssen.

Andererseits – die flussabwärts gelegenen Länder verfügen nicht ansatzweise über einen Plan. Ihrer Politik fehlen ein langfristig angelegtes Denken sowie die Machtmittel, ein solches durchzusetzen. Vor allem mangelt es an multilateraler Zusammenarbeit. Insbesondere Vietnam ist besorgt darüber, dass die chinesische Wasserinfrastruktur nicht nur sozioökonomischen und ökologischen Schaden anrichtet, sondern dass China künftig noch größeren Druck auf Südostasien auszuüben vermag, als es in der Lage ist, einzelne ASEAN-Staaten zu isolieren und unter Druck zu setzen. Zu der hohen Gefährdung der Ernährungssicherung und der Umwelt kommt somit die Macht Chinas, in Zukunft Regeln und Ordnung der Region diktieren und den institutionellen Zusammenhalt in Südostasien weiter schwächen zu können.

Bislang hat sich China kooperativ gezeigt und Wasser jeweils dann bereitgestellt, wenn es vonnöten war. Auch wurden die von China initiierten Institutionen und Investitionsinitiativen in der Region weitgehend positiv aufgenommen. Doch hat Peking dadurch einen politischen Akzent gesetzt, dass es seine Macht zu erkennen gab und die Staudammprojekte direkt mit den BRI verknüpft sowie jene Institutionen geschaffen hat, mit deren Hilfe das Land die eigenen

Spielregeln in der Region durchzusetzen beabsichtigt. Gewiss, es ist damit zu rechnen, dass es gelegentlich zu Widerspruch seitens einiger Staaten kommen wird. Angesichts der chinesischen Neigung zum Unilateralismus ist es, wie verschiedentlich auf internationalen Bühnen bereits eindrucksvoll unter Beweis gestellt, wahrscheinlich, dass China mit seiner Wasserdiplomatie drohen wird, um Zugeständnisse zu erzwingen, bzw. massiven Druck auf Regierungen ausüben wird, falls es zu Divergenzen, etwa Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer, kommen würde.

Institutionelle Neuordnung als Wegweiser in Richtung eines regelbasierten Verwaltungssystems

Wasserkraft ist eine kostengünstige Quelle für erneuerbare Energie, und in einer Region mit stetig steigender Nachfrage wird sie künftig die Palette der nicht-fossilen Energieträger ergänzen. Zudem kann sie einen potenziell befruchtenden Einfluss in Richtung einer Transformation für auf dem Entwicklungsweg befindliche Länder bedeuten und diese dabei unterstützen, zu Volkswirtschaften mittleren Einkommens aufzuschließen.

Der vorliegende Beitrag versuchte die Bedeutung des Mekong für die ökologische und sozioökonomische Sicherheit, aber mehr noch für die multilaterale Zusammenarbeit in Asien zu beleuchten. Selbst auf der Ebene der großen Wasserenergieprojekte besteht unter den Anrainerstaaten des Mekong keine effektive Kooperation zu Fragen rund um den Fluss. Angesichts mangelnder Kooperation von 15 sich überlappenden und zersplitterten Institutionen bedarf die Mekong-Region dringend eines Institutionengerüsts auf dem Gebiet der multilateralen Zusammenarbeit in der Wasserfrage. Und sie benötigt einen Verhaltenskodex für ein effektives, keine der Parteien diskriminierendes Dammbauprogramm.

Das Wohlergehen der Menschen steigt und fällt mit dem Wohlergehen des Mekong, was dem Fluss eine noch sensiblere Rolle zuweist als dem Südchinesischen Meer. Angesichts des Fehlens einer regelbasierten Ordnung ist die chinesische

Wasserdiplomatie mit ihrem Drohpotenzial somit ein nicht ungefährliches Instrument der Politik, dessen enge Einbindung in einen institutionellen Rahmen unerlässlich ist, auch um Auswirkungen auf andere Bereiche im diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungsgeflecht entgegenzuwirken. Nicht minder alarmierend sind die ökologischen Auswirkungen. Von daher ist für die Region ein offener Dialog aller relevanten Akteure in einer einheitlich agierenden Gruppe vonnöten.

Es gibt Anregungen, dem kaum überlebensfähig erscheinenden GMS neues Leben einzuhauchen.²⁰ Theoretisch ist dies durchaus vernünftig, gehören doch alle sechs Anrainerstaaten, im Gegensatz zur Mekong-Kommission, der GMS an, die im Übrigen von China finanziell unabhängig agiert. Jedoch sind deren Erfolgsaussichten gering, eben weil eine Unabhängigkeit von China gegeben ist. Peking wiederum würde die Lancang-Mekong-Kooperation wohl kaum ad acta legen. Wiederum theoretisch gesprochen lässt eben dies die LMC als realistischere Variante erscheinen, wobei sich umgehend – und zu Recht – Fragen nach der Gleichheit unter den Mitgliedern stellen. Um einen Erfolg der Kooperation zu sichern, müsste China seine Bereitschaft zu erkennen geben, sich als vernunftgelenktes, verantwortungsbewusstes Mitglied in die regionale Gemeinschaft einzubringen.

China kann langfristig kaum Interesse daran haben, seine Nachbarn durch Drohgebärden einzuschüchtern.

Es ist – positiv betrachtet – keineswegs unvorstellbar, dass die Region innerhalb der Lancang-Mekong-Kooperation zu einer Zusammenarbeit findet und auf ein transparentes, auf Regeln beruhendes Verwaltungsprojekt des Mekong hinarbeitet. China kann langfristig kaum Interesse daran haben, seine Nachbarn durch Drohgebärden einzuschüchtern. Mit einer aggressiven, zeitweise auf Manipulation beruhenden Vorgehensweise

in der Wasserfrage riskiert China die weitere Spaltung der Region und forciert möglicherweise gar die Bildung einer Allianz gegen seinen unausweichlich steigenden Einfluss in Asien. Vielmehr stellt eine Kooperation mit Blick auf den allen gemeinsamen Mekong innerhalb der LMC eine große Chance für China dar, die Glaubwürdigkeit des von Präsident Xi des Öfteren propagierte Rhetorik eines friedlichen Aufstiegs Chinas und der vermeintlichen „Schicksalsgemeinschaft“ in der Praxis zu untermauern.²¹

Jenseits aller geostrategischen Erwägungen liegt ein ökonomisches und ökologisches Wohlergehen der Region darüber hinaus im ureigenen Wirtschaftsinteresse Pekings, soll dem BRI der Erfolg beschieden sein. Südostasien wiederum muss seine Anstrengungen forcieren, Peking an den Verhandlungstisch zu bringen und das Land davon zu überzeugen, dass seine Rolle als verantwortungsvoller Akteur entscheidend für dessen eigenen Aufstieg ist.

In einem solchen Szenario könnte die Lancang-Mekong-Kooperation als umfassendes multilaterales *Track-1*-Forum fungieren, in dem alle Akteure gleichberechtigt eine gemeinsame Ressource verwalten. Für Peking wiederum böte sich so ein praktisches Mikromanagement-Instrument im weiteren Rahmen des BRI-Projekts. Und für die flussabwärts gelegenen Anrainer schließlich eröffnete es eine Chance, auf Regeln basiertes Vertrauen aufzubauen und Versorgungssicherheit in der Wasserfrage zu garantieren, ohne die positiven Effekte der Wasserkraftentwicklung aufs Spiel zu setzen.

Doch gibt es Spielraum auch für *Track-2*-Initiativen über die MRC, die sich der Forschung widmen, wissenschaftliche Impulse geben und den Entscheidungsprozess der Lancang-Mekong-Kooperation unterstützen sollten. Vertreter der Mekong-Kommission haben klar den Wunsch, ihre Kräfte mit denen der LMC zu bündeln, artikuliert.²² Diese könnte somit als beratendes Gremium zum Zustand des Flusses sowie zu ökologischen und sozioökonomischen Folgen des Infrastrukturausbaus, aber auch als ideengebender *Think Tank* fungieren. Dies wäre wohl

die vielversprechendste Option. Angesichts des Fehlens einer Ordnungsmacht, wie etwa der US-Marine im Südchinesischen Meer, wäre dies auch die einzige Chance für die Region, die „Mutter aller Gewässer“ auf friedliche Weise sowie auf der Grundlage von auf Gleichheit und Langfristigkeit beruhenden Regeln zu verwalten.

Rabea Brauer ist Leiterin des Teams Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Frederick Kliem ist Senior Programme Manager des Regionalprogramms Politikdialog Asien / Singapur der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Mark Twain soll diesen Satz des Öfteren geäußert haben, wobei Uneinigkeit über den Zusammenhang besteht.
- 2 Näheres zum Konflikt im Südchinesischen Meer findet sich bei Arase, David 2017: Kommt es zum Showdown? Die Grenzstreitigkeiten im Südchinesischen Meer und das Ringen um Asiens Zukunft, in: *Auslandsinformationen* 1/2017, S.70-83, <http://kas.de/wf/de/33.48642> [20.09.2017].
- 3 Vgl. Campbell, Ian C. 2012: Biodiversity of the Mekong Delta, in: Renaud, Fabrice G. / Kuenzer, Claudia (Hrsg.): *The Mekong Delta System*, Dordrecht, S.293.
- 4 Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 2011: *Fishery and Aquaculture Country Profiles: The Kingdom of Cambodia*, in: <http://bit.ly/2hgUM1o> [19.07.2017].
- 5 Vgl. Weltbank 2017: *The World Bank In Vietnam*, in: <http://bit.ly/2ydkwmn> [19.07.2017]; *Ricopedia* 2012: *Country Profile Vietnam*, in: <http://bit.ly/2xe4Jqq> [19.07.2017].
- 6 Delauney, Guy 2010: Laos hydropower a ‚battery‘ for power-hungry region, *BBC News*, 10.12.2010 in: <http://bbc.in/2ycNanD> [19.07.2017].
- 7 Vgl. Laotisches Ministerium für Planung und Investitionen, Abteilung Investitionsförderung 2017: *Statistics*, in: <http://bit.ly/2yd1FHT> [19.07.2017].
- 8 Vgl. z. B. Shaffer, Leslie 2017: China is stepping up its game in emerging Asia as US pulls back, *CNBC*, 11.05.2017, in: <http://cnb.cx/2faMzeM> [19.07.2017].
- 9 Vgl. z. B. *International Rivers: Mekong Mainstream Dams*, in: <http://bit.ly/2fjaiNw> [19.07.2017].
- 10 Vgl. z. B. *Cambodian Investment Board* 2016: *Investment Trends*, in: <http://bit.ly/2xR6HOp> [19.07.2017].
- 11 Vgl. Chellany, Brahma 2011: *Water: Asia's New Battleground*, Washington D.C., S.130.
- 12 Außenministerium der Volksrepublik China 2016: *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference on March 15, 2016*, in: <http://bit.ly/2fzMQZ2> [19.07.2017].
- 13 Vgl. *South China Morning Post* 2016: *Chinese dams blamed for exacerbating Southeast Asian drought*, 02.04.2016, in: <http://bit.ly/2fidFnW> [19.07.2017].
- 14 Vgl. Vereinte Nationen 1997: 12. *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, 21.05.1997, in: <http://bit.ly/2ydlNtF> [19.07.2017].
- 15 Vgl. *Mekong-Kommission* 2016: *Strategieplan 2016-2020*, in: <http://bit.ly/2w75Lks> [19.07.2017].
- 16 Vgl. Myint, Tun 2012: *Governing International Rivers. Polycentric Politics in the Mekong and the Rhine*, Cheltenham, S.59-66.
- 17 Vgl. z. B. Guangsheng, Lu 2016: *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Cooperation: Causes and Policies*, RSIS Policy Report, 02/2016, Nanyang Technological University, Singapur.
- 18 Vgl. Interview mit Dr. Pham Tuan Phan (MRC CEO) am 24.05.2017 in Kuala Lumpur.
- 19 Z. B. Etzioni, Amitai 2015: *Spheres of Influence: A Reconceptualization*, *Fletcher Forum of World Affairs* 29:2.
- 20 Vgl. Haefner, Andrea 2016: *Negotiating for Water Resources. Bridging Transboundary River Basins*, London, S.54.
- 21 Außenministerium der Volksrepublik China 2013: *Xi Jinping: Let the Sense of Community of Common Destiny Take Deep Root in Neighbouring Countries*, 25.10.2013, in: <http://bit.ly/2fidPf2> [30.07.2017].
- 22 Vgl. N.18.