



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2019

Narin Sevin Dogan

**Grenzüberschreitendes
Wassermanagement von
Euphrat und Tigris
- Türkisch-syrische Kooperation
in den Jahren 1987 und 1992.**

Bachelorarbeit bei
Dr. Moritz Weiß
2019

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
1. Hintergrund	1
1.1 Einleitung	1
1.2 Relevanz	2
1.3 Forschungsfrage, Fallauswahl und Vorgehensweise	3
2. Theoretischer Rahmen	4
2.1 Liberalismus	4
2.2 Kooperation im grenzüberschreitenden Wassermanagement	5
3. Konzept- und Theoriespezifikation	6
3.1 Wasserpolitik	7
3.1.1 Grenzüberschreitendes Wassermanagement	7
3.1.2 Kooperation als abhängige Variable	8
3.2 Themenverflechtung als unabhängige Variable und Formulierung der Hypothese	8
4. Operationalisierung und Messung	9
4.1 Kategorisierung von Kooperation	9
4.2 Kategorisierung von Themenverflechtung	12
5. Empirischer Teil und Hypothesentest	13
5.1 Protokoll von 1987	13
5.1.1 Kooperation	14
5.1.1.1 <i>Kooperationsgehalt des Protokolls im Bereich Wasser</i>	14
5.1.1.2 <i>Kooperationsgehalt des Protokolls in den anderen Verhandlungsbereichen</i>	16
5.1.2 Themenverflechtung	16
5.2 Protokoll von 1992	20
5.2.1 Kooperation	21
5.2.2 Themenverflechtung	22
6. Diskussion der Ergebnisse	22
6.1 Ergebnisse des Hypothesentests	23
6.1.1 Protokoll von 1987	23
6.1.2 Protokoll von 1992	24
6.2 Fortbestand der Protokolle	25

6.3 Weitere Beobachtungen zum Inhalt der Kooperationsabkommen	25
7. Fazit	27
Literatur	IV
Appendix	A

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 : Kategoriensystem zu Kooperation	11
---	----

Abstract

In der vorliegenden Bachelorarbeit werden Ursachen für die Kooperation im Management grenzüberschreitender Wasserressourcen untersucht. Das Fallbeispiel konzentriert sich auf das Wassermanagement des Euphrats zwischen der Türkei und Syrien. Die Hypothese, dass gezielte Themenverflechtung zu kooperativen Ergebnissen führt, wird bestätigt. Trotz der Machtasymmetrie zugunsten der Türkei, war der Unterrainerstaat Syrien dazu in der Lage in den Jahren 1987 und 1992 jeweils ein für ihn vorteilhaftes Protokoll mit der Türkei abzuschließen. Die Ergebnisse zeigen, dass Themenverflechtung entscheidend zur Schließung kooperativer Abkommen im wasserpolitischen Kontext beitragen und gerade Unterrainerstaaten bei der Überwindung von Machtasymmetrien begünstigen können.

1. Hintergrund

1.1 Einleitung

Wasser ist ein grundlegender Baustein von Wohlstand und wird immer knapper. Laut UN Weltwasserbericht 2019 haben gerade wirtschaftlich schwache Bevölkerungsgruppe wenig Zugang zur elementarsten aller Ressourcen. Über 2 Milliarden Menschen weltweit leben ohne sicheres Trinkwasser, 844 Millionen müssen mindestens eine halbe Stunde täglich für die Wasserbeschaffung aufwenden oder haben gar keinen Zugang. Aus diesem Grund verfolgen souveräne Staaten das erklärte Ziel ihren Zugang zu Grundwasser zu sichern, um Wohlstand in der Gesellschaft zu generieren. Staaten mit direktem Zugang zu Wasserquellen haben damit die Macht außenpolitischen Druck auszuüben, wie es im Falle der Türkei und zwei ihrer Nachbarstaaten, Irak und Syrien, mehrfach geschehen ist. Die erhöhte Nachfrage nach Wasser verschärft in regelmäßigen Abständen die Spannungen zwischen den Anrainerstaaten des Euphrats und Tigris (Kibaroglu, 1998) und drohte in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu einem zwischenstaatlichen Konflikt zu eskalieren (Kibaroglu & Ünver, 2000).

Wasserkonflikte haben in der Region um Mesopotamien eine lange Tradition. Erstmals war Flusswasser vor 4500 Jahren Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen zwei Nachbarstaaten des „Nahen Ostens“ (Cooper, 1983). Als Druckmittel kam das Wasser der Zwillingsflüsse Euphrat und Tigris 700 Jahre vor Christus zum ersten Mal zum Einsatz (Lloyd, 1947). Auch für die modernen Nationalstaaten Türkei, Syrien und Irak spielt die Wasserpolitik seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine entscheidende Rolle. Bereits am 29. März 1946 wurde das erste Abkommen zwischen der Türkei und dem Irak über die Regulierung des Wasserflusses geschlossen (Kibaroglu, Scheumann & Kramer, 2011).

In der Konstellation Türkei, Syrien und Irak kann Erstgenannte klar ihre Überlegenheit gegenüber den anderen beiden demonstrieren. Denn die Türkei als Oberanrainerstaat des Euphrat-Tigris Beckens hat schon aufgrund ihrer geografischen Lage einen Vorteil gegenüber den Nachbarstaaten. Seit Beginn der Planung des Südostanatolien-Projekts (Güneydoğu Anadolu Projesi: „GAP“) Anfang der 1980er Jahre war die Türkei in der Lage ihre Überlegenheit noch weiter auszubauen. Mit 22 Staudämmen ist das „GAP“ das größte aktuelle Bewässerungsprojekt der Region. Der Bau dieser Staudämme führte immer wieder zu Konflikten zwischen den Anrainerstaaten des Euphrats und Tigris, die lange Zeit nicht kooperativ gelöst werden konnten. Trotz der klar definierten Machtstrukturen zu Gunsten der Türkei, die Mitglied der NATO und auch sonst militärisch stärker aufgestellt ist als die beiden anderen Anrainer, ist ein sogenannter Wasserkrieg nirgendwo wahrscheinlicher als im „Nahen

Osten". Umso interessanter ist die Frage warum und vorallem wie kooperative Abkommen in diesem Kontext zwischen verfeindeten Staaten geschlossen werden können.

1.2 Relevanz

Staaten wollen Wasserknappheit verhindern, um einen einen bestimmten Lebensstandard für die Bevölkerung garantieren und Armut verhindern zu können. Gerade in der Region rund um das Euphrat-Tigris-Becken stellt Wasserknappheit eine direkte Bedrohung dar. Diesbezüglich sind Konflikte besonders wahrscheinlich (Fröhlich, 2006). Sobald sich zwei oder mehr Staaten Grundwasser teilen müssen, ist die Wahrscheinlichkeit, eines Konflikts höher (Gleick, 1993). Dabei ist nach Just und Netanyahu (2012) ein Aufwärtstrend zu beobachten:

In the last sixty years, a significant increase in water consumption for multiple competing purposes has occurred worldwide. The resulting increase in competition over the use of trans-boundary water resources has instigated an increasing number of conflicts among riparian countries (S.6)

Weil Konflikte zwischen Staaten grenzüberschreitender Flüsse immer wieder ausbrechen und Befürchtungen vor sogenannten Wasserkriegen regelmäßig geäußert werden, ist es umso wichtiger die Gründe für Kooperation im Management grenzüberschreitender Wassersysteme zu erforschen und anschließend mögliche Lösungen zur Vermeidung von Konflikten in der zwischenstaatlichen Wasserpolitik anbieten zu können.

Die Wasserpolitik der drei Staaten Türkei, Syrien und Irak war bisher sowohl von Konflikt als auch von Kooperation im Management der Zwillingsflüsse Euphrat und Tigris gekennzeichnet.¹ Um Kooperation zu ermöglichen wurden diverse Verhandlungsrunden geführt und mehrere Verträge geschlossen. Dabei spielten Machtstrategien wie Gebietsansprüche und Koalitionsbildungen eine entscheidende Rolle, um Druck auf die Verhandlungspartner*innen auszuüben. Gespräche zwischen allen drei Anrainerstaaten wurden von 1972 bis 1974 und von 1983 bis 1993 abgehalten (Daoudy, 2009). Insbesondere zwischen der Türkei und Syrien kam es wiederholt zu politischen Konflikten an der Schwelle zu bewaffneten Auseinandersetzungen. Trotz dieser Ausgangslage wurden dann jedoch innerhalb

¹ Die Flusssysteme des Euphrats und des Tigris werden oft als ein Wassereinzugsgebiet betrachtet da sie in der Wasserstraße des Shatt-al-Arab verschmelzen kurz bevor sie in den Persischen Golf fließen (Kibaroglu & Ünver, 2000). Diese Arbeit konzentriert sich im Folgenden auf die Beziehung zwischen der Türkei und Syrien im Kontext des Euphrats, einer der beiden Flüsse des Euphrat-Tigris-Beckens.

von fünf Jahren zwei wichtige Abkommen über die Regulierung der Wassermengen des Euphrats, die die Türkei nach Syrien fließen lässt, abgeschlossen. In einer der bilateralen Verhandlungsrunden im Jahr 1987 einigten sich die syrische und die türkische Delegation auf ein wirtschaftliches Kooperationsprotokoll, das unter anderem eine Garantie für die Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde (15,75 km³/year) nach Syrien vorsah. Dieses Abkommen war das erste seiner Art und stellte einen Meilenstein in den nunmehr 25 Jahren andauernden Verhandlungen dar. Ungeachtet der immer wieder aufkeimenden Konflikte zwischen beiden Ländern, wurde im Jahr 1992 ein Sicherheitsprotokoll zwischen Syrien und der Türkei abgeschlossen, in dem Letztere die Verpflichtung zur Mindestdurchflussmenge aus dem Protokoll fünf Jahre zuvor bestätigte. Die von Syrien geforderten 700 m³ pro Sekunde wurden dabei jedoch nicht durchgesetzt.

In der vorliegenden Arbeit soll demnach Kooperation im Kontext des grenzüberschreitenden Wassermanagements des Euphrats anhand der zwei Kooperationsprotokolle zwischen der Türkei und Syrien im Jahr 1987 und 1992 analysiert werden. Bei dem Kooperationsabkommen von 1987 wurde Syrien das erste Mal die Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde garantiert, die 1992 in einem weiteren Protokoll bestätigt wurde.

1.3 Forschungsfrage, Fallauswahl und Vorgehensweise

Die beiden oben genannten Protokolle werden aufgrund ihrer Relevanz für die kooperativen Verhältnisse in einem Kontext kontinuierlicher Konflikte zwischen den Anrainerstaaten des Euphrat und Tigris im Fokus dieser Bachelorarbeit stehen. Statt des meist konfliktiven Verhaltens aller beteiligter Parteien, waren die Türkei und Syrien dazu in der Lage diese Logik zu durchbrechen und die Abkommen zu unterzeichnen. Aus diesem Grund soll folgende Forschungsfrage, unter Bezugnahme auf die theoretische Literatur zu Wasserpolitik und zwischenstaatlicher Kooperation, beantwortet werden:

Warum haben die Türkei und Syrien 1987 und 1992 jeweils ein Kooperationsabkommen über das Wassermanagement des Euphrats geschlossen?

Das ausgewählte Fallbeispiel stellt einen „typischen“ Fall nach Seawright und Gerrings (2008) Kategorisierung dar. Die Anwendung der Theorie auf den Fall dient sowohl der tiefgehenden Analyse mit einem Fokus auf der internen Validität der zu erhaltenden

Ergebnisse, als auch der Bestätigung bzw. Widerlegung der gewählten theoretischen Herangehensweise und den auf ihr basierenden Hypothesen.

Das Untersuchungsdesign wiederum basiert auf Blatter und Haverlands „Causal-Process Tracing“ (2012) mit dem Fokus auf der abhängigen Variable, die in diesem Fall das kooperative Outcome im Management des Euphrats durch die Protokolle von 1987 und 1992 ist. Dieser Ansatz ermöglicht die Einbeziehung einer Reihe kausaler Faktoren für die Erklärung der Ausprägungen der abhängigen Variable. Anhand der im Folgenden dargestellten theoretischen Grundlage werden diese ausgearbeitet und anschließend eine zu bestätigende bzw. zu widerlegende Hypothese aufgestellt, um schlussendlich die Forschungsfrage zu beantworten.

2. Theoretischer Rahmen

Im Folgenden wird die theoretische Grundlage für die empirische Analyse dargestellt, um anschließend darauf aufbauend die Forschungsfrage zu beantworten. In der liberalen Schule der Internationalen Beziehungen wird Kooperation in den zwischenstaatlichen Beziehungen als ein mögliches, und in vielen Fällen sehr wahrscheinliches, Ergebnis angesehen. Auch im Management transnationaler Wasserressourcen ist es daher möglich, dass Staaten den Weg der Kooperation statt der Konfrontation einschlagen. Daher wird im Folgenden zunächst kurz die liberale Schule der Internationalen Beziehungen in ihren Grundzügen skizziert, um anschließend die theoretischen Erwägungen zu Kooperation im Wassermanagement darzustellen.

2.1 Liberalismus

Angesichts seiner positiven Sicht auf die menschliche Natur, hat der Liberalismus auch eine entsprechend optimistische Sichtweise auf das internationale System und das Potential für zwischenstaatliche Kooperation im Allgemeinen. Staaten konkurrieren hier nicht um relative sondern um absolute Gewinne. Keohane und Nye (1977) haben dazu die Theorie des „interdependence liberalism“ entwickelt, laut der die immer engeren Verflechtungen zwischen Staaten auf den verschiedenen Ebenen automatisch zu mehr Kooperation führen. Rosecrance (1986) stellte dazu fest, dass es durch den Modernisierungsprozess in vielen Staaten seit Mitte des 20. Jahrhunderts Vorteilhafter geworden ist Wohlstand durch Handel und Wirtschaftswachstum statt durch territoriale Expansion oder andere konfliktive Strategien zu erreichen. Mit der fortschreitenden Globalisierung werden die Volkswirtschaften durch

verstärkten Handel, Informationsaustausch und Migration immer enger verwoben, was dazu führt, dass zwischenstaatliche Kooperation bedeutend leichter und vorteilhafter wird. Im Streben nach absoluten Gewinnen schließen Staaten daher Abkommen mit beiderseitigem Nutzen, unabhängig davon ob ein Staat etwas mehr davon profitiert als der Andere.

2.2 Kooperation im grenzüberschreitenden Wassermanagement

Die Forschung zu Wasserpolitik und ihrer Rolle in regionalen zwischenstaatlichen Machtgefügen ist relativ umfangreich. Laut Elhance (1999) beschäftigt sie sich hauptsächlich mit der systematischen Erforschung von zwischenstaatlichen Konflikten und Kooperationen im Management von grenzüberschreitenden Wasserressourcen. Während ein Teil der Literatur diese nur als Ursache von Konflikten sieht, untersucht ein anderer Teil ihre Rolle in der zwischenstaatlichen Kooperation.

Ein Teil der Literatur zu Wasserpolitik hebt das Konfliktpotential grenzüberschreitender Wasserressourcen hervor (Müller-Mahn, 2014; Gleick, 1993; Haftendorn, 2000). In dieser theoretischen Sichtweise auf Wasserpolitik konkurrieren Staaten um das knappe Gut Wasser und setzen dabei auf konfrontative Strategien, um relative Gewinne gegenüber anderen Staaten zu erzielen. Die dabei zu Einsatz kommenden Strategien reichen von bloßen Drohungen bis hin zur Anwendung physischer Gewalt gegen andere Anrainerstaaten. Aus diesem Grund besteht insbesondere bei regionaler Wasserknappheit die Gefahr, dass zwischenstaatliche Kriege ausbrechen (Albrecht, 1996).

Im Gegensatz dazu konzentriert sich eine weitere theoretische Sichtweise zu Wasserpolitik auf zwischenstaatliche Kooperation als Outcome im Management grenzüberschreitender Wasserressourcen (Fröhlich, 2006; Abukhater, 2013). Spillmann (2000) stellte dazu fest, dass „zwischenstaatliche Kriege über erneuerbare Ressourcen wie Wasser [...] auch gegenwärtig wenig wahrscheinlich [sind], da die Nutzung erneuerbarer Ressourcen weder einfach noch schnell in Macht umgewandelt werden kann“ (S.5). Staaten sind dazu in der Lage Verträge über die Wassernutzung abzuschließen sowie Organisationen zur Koordinierung der jeweiligen Wasserpolitik zu gründen, wenn sie durch die Abgabe von Souveränitätsrechten einen gegenseitigen Nutzen erwarten (LeMarquand, 1976).

Die Vorteile, die Staaten sich von kooperativem Verhalten im Management transnationaler Wasserressourcen versprechen sind vielfältig. Sie können auf ökologische (Schutz der Ressource selbst) oder auf ökonomische Erwägungen (Erhöhung der Nutzungseffizienz für Landwirtschaft bzw. Stromerzeugung) abzielen. Allerdings spielen auch

politische Überlegungen eine Rolle, da Kooperation im Wassermanagement dazu beitragen kann, außenpolitische Spannungen abzubauen oder sogar als Grundstein für eine verstärkte regionale Integration der Volkswirtschaften dienen kann (Sadoff & Grey, 2002).

In einer quantitativen Analyse des grenzüberschreitenden Wassermanagements in 257 Fällen von 1948 bis 2000, kommen Tir und Ackerman (2009) zu dem Ergebnis, dass zwei der wichtigsten Antriebe für den Abschluss kooperativer Abkommen wirtschaftliche Verflechtungen zwischen den beteiligten Staaten sowie Wasserknappheit² sind. Gemäß den Autoren der Studie sind kooperative Outcomes zudem wahrscheinlicher, sobald eine starke Machtasymmetrie anstelle eines Machtgleichgewichts zwischen den Anrainerstaaten herrscht. Dies ist auf die stabilisierende Wirkung solcher Verhältnisse sowie den geklärten Status der relativen Machtverteilung der beiden Staaten zurückzuführen. In dieser von starker Machtasymmetrie geprägten Beziehung bringt der Abschluss eines kooperativen Vertrages beiden Parteien einen Nutzen, birgt aber nicht die Gefahr die Machtverhältnisse entscheidend zu verändern. In der theoretischen Perspektive, in der kooperatives Verhalten hervorgehoben wird, steht daher generell der beiderseitige Nutzen, den Staaten aus dem gemeinsamen (kooperativen) Management von Wasserressourcen ziehen, im Mittelpunkt.

In einer weiteren Perspektive auf Wasserpolitik werden die zwischenstaatlichen Dynamiken des Managements grenzüberschreitender Wasserressourcen nicht lediglich als „Konflikt“ oder „Kooperation“, und somit als zwei Extreme auf einem Kontinuum, sondern als potentiell gleichzeitig auftretende Ausprägungen gesehen (Earle, 2013; Mirumachi, 2015). Zeitoun und Mirumachi (2008) beschreiben die Möglichkeit, dass Staaten zwar in einem Bereich kooperieren (z.B. bei der Datenerhebung), sich aber trotzdem konfliktiv verhalten können (z.B. in der Rhetorik politischer Entscheidungsträger). Folglich sollten Analysen des Managements grenzüberschreitender Wasserressourcen auf den gesamten politischen Kontext Rücksicht nehmen. Wassermanagement ist nicht isoliert von anderen relevanten Aspekten der Beziehungen zweier oder mehrer Staaten zu sehen.

3. Konzept- und Theoriespezifikation

Diese Arbeit hat zum Ziel die theoretischen Erwägungen zu Wasserpolitik im Allgemeinen und grenzüberschreitendem Wassermanagement im Besonderen als Ausgangspunkt zu nehmen, um anschließend die regionalen zwischenstaatlichen Dynamiken im Management des Euphrats zu

² Damit widersprechen die Autoren explizit der oft wiederholten Darstellung, dass Wasserknappheit eine Hauptursache für zwischenstaatliche Wasserkonflikte sei.

analysieren. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf dem Vorhandensein von Kooperation als Outcome des geteilten Wassermanagements der Türkei und Syriens als abhängige Variable.

Die Einigung auf zwei Protokolle zur Wasserregulierung der Zwillingsflüsse in den Jahren 1987 und 1992 stellt dabei „Kooperation“ als Ausprägung dar³. Ziel dieser Arbeit ist es, die Gründe für das kooperative Verhalten beider Staaten zu analysieren. Dabei wird insbesondere auf die Verknüpfung verschiedener Themenbereiche, zum Beispiel Sicherheit und Wirtschaft in den Verhandlungen, Rücksicht genommen. Im Folgenden werden die notwendigen Konzepte für die Beantwortung der Fragestellung ausgeführt. Diese konzentrieren sich auf zwischenstaatliche Wasserpolitik sowie Kooperation als Outcome. Außerdem wird die unabhängige Variable spezifiziert.

3.1 Wasserpolitik

Wasserpolitik beinhaltet das Management von (grenzüberschreitenden) Wasserressourcen und gewinnt in der aktuellen Forschung zunehmend an Relevanz. Grund dafür ist die wachsende Sorge über eine bevorstehende globale Wasserkrise was auch dazu führt, dass Wasserpolitik in vielen Staaten heute einen prominenteren Platz auf der Agenda einnimmt (Mollinga, 2008).

3.1.1 Grenzüberschreitendes Wassermanagement

Grenzüberschreitende Wasserressourcen sind entweder Grundwasserressourcen oder oberflächliche Wasserressourcen, also Flüsse oder Seen, die zwei oder mehrere Staaten miteinander teilen (Kliot, Shmueli & Shamir, 2001). Zeitoun, Mirumachi und Warner (2011) beschreiben drei Interaktionsformen von grenzüberschreitenden Wasserressourcen: positive, neutrale und negative. Positive Interaktion ist auf Ausgleich bedacht (integrativ) und von Kollegialität und politischer Verflechtung in anderen Politikbereichen gekennzeichnet. Neutrale Interaktion ist integrativ oder distributiv und äußert sich entweder in Kooperation in Bezug auf grenzüberschreitende Wasserpolitik oder in der Lösung eines Konflikts. Negative Interaktion ist dagegen ausschließlich distributiv. Hierbei werden Konfliktlösungen komplett ausgeschlossen. Der Hegemon hat dabei die Macht des Agenda Settings und Treffen können von diesem hinausgezögert und/oder Verhandlungspartner*innen von Gesprächen ausgeschlossen werden (Zeitoun et al., 2011). Hier muss beachtet werden, dass trotz der Divergenzen der drei Anrainerstaaten über die Definition der Natur der Flüsse,

³ Vorausgesetzt, dass die Abkommen auch substantiell kooperativ sind.

„grenzüberschreitend“ als Terminologie der Beschreibung der geografischen Gegebenheiten eingeführt wird⁴.

3.1.2 Kooperation als abhängige Variable

Kooperation ist eine der möglichen Formen des Managements von grenzüberschreitenden Wasserressourcen bei der sich zwei oder mehr Staaten dazu entschließen Schlüsselfragen im Wassermanagement kooperativ zu lösen. Die Gründe dafür sind vielfältig und sollen anhand der zwei vorliegenden Protokolle wissenschaftlich analysiert werden.

Um keine drastischen Einschränkungen der eigenen Wasserversorgung befürchten zu müssen, können Staaten auf grenzüberschreitendes Wassermanagement abzielen. „Neben rechtlichen Rahmenbedingungen sind dabei die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten innerhalb der betroffenen Länder und zwischen den betroffenen Ländern zu berücksichtigen“ (Bulduk, 2008, S.256). Diese Zusammenarbeit souveräner Staaten bei Problemen von regionaler oder internationaler Dimension erfolgt freiwillig und ist deshalb besonders schwierig, denn es gibt keinen Mechanismus zur Durchsetzung des Rechts (Just & Netanyahu, 2012).

3.2 Themenverflechtung als unabhängige Variable und Formulierung der Hypothese

Das kooperative Outcome im Management des Euphrat in den Jahren 1987 und 1992 kann potentiell durch „Themenverflechtung“ erklärt werden. Aus der folgenden Definition dieser unabhängigen Variable lässt sich entsprechend eine zu beweisende Hypothese aufstellen.

Themenverflechtung spielt eine entscheidende Rolle beim Zustandekommen zwischenstaatlicher Kooperation. Heutzutage erkennen Regierungen die komplexen Ursache-Wirkungs-Verflechtungen zwischen Politikfeldern an, die sie einst getrennt voneinander behandelten (Haas, 1980). Dabei schafft die Verflechtung verschiedener Themen neue Möglichkeiten für kooperative Ergebnisse (Outcomes) in zwischenstaatlichen Beziehungen. Trotz der Chancen, die die Themenverflechtung eröffnen kann, besteht laut McGinnis (1986) jedoch die Gefahr, dass beim Versuch neue Themen in Verhandlungen aufzunehmen oder wieder zu streichen, die bestehende Grundlage der Kooperation zerbricht. Daher sieht er Themenverflechtung als Strategie in zwischenstaatlichen Verhandlungen, sowie die auf ihr

⁴ Laut türkischer Regierung sind Euphrat und Tigris „grenzüberschreitende“ Flüsse, während Syrien und der Irak sie als „internationale“ Flüsse ansehen (Oktova, 2003).

basierenden Kooperationsformen, als inhärent fragil an. Daraus lässt sich folgern, dass Themenverflechtung zwar nicht unbedingt zu stabilen Mustern in der internationalen Kooperation führt, es aber dennoch ein entscheidender Faktor für kurzfristiges kooperatives Verhalten sein kann. Dies ist insbesondere der Fall, wenn zwei Verhandlungspartner*innen divergierende Interessen in mehreren Politikbereichen haben. Themenverflechtung erlaubt es ihnen dann Konzessionen, Tauschgeschäfte und Kompromisse über die verschiedenen Politikfelder hinweg zu erzielen (Morrow, 1992).

Themenverflechtung ist eine wichtige Verhandlungsstrategie im grenzüberschreitenden Wassermanagement. Dies gilt insbesondere bei der Vorbeugung von potentiellen Konflikten. Wasser ist eine multifunktionale Ressource, die auch innerhalb des Wassersektors selbst Möglichkeiten der Themenverflechtung bietet (Dombrowsky, 2010). Aber auch die Verknüpfung zu Themenbereichen außerhalb des Wassersektors ist in Bezug zu Kooperationsverhandlungen möglich und kann zu einem entsprechenden Vertrag führen. Daoudy (2009) stellt dazu fest, dass Unterrainer oder schwache Staaten Situationen der Machtasymmetrie umkehren können indem sie im Interessen der Oberanrainerstaaten handeln und auf diese Weise dessen Alternativen verringern.

In der Analyse liegt insbesondere ein Schwerpunkt auf den zwei Politikbereichen der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Ausgehend von den theoretischen Grundlagen wird folgende Hypothese aufgestellt:

Die Verflechtung verschiedener Themenfelder in den zwischenstaatlichen Verhandlungen über das Management des Euphrats führte zu einem kooperativen Ergebnis.

4. Operationalisierung und Messung

Zur Operationalisierung und Messung der Forschungsfrage werden in diesem Abschnitt relevante Attribute definiert und Implikationen herausgearbeitet, die empirisch beobachtbar sind. Der Fokus liegt dabei auf Kooperation, da diese als abhängige Variable der Untersuchung dient sowie auf Themenverflechtung, die Kooperation im wasserpolitischen Kontext der Anrainerstaaten Syrien und Türkei erklären kann.

4.1 Kategorisierung von Kooperation

Die konkrete Form, die Kooperation im zwischenstaatlichen Management grenzüberschreitender Wasserressourcen annehmen kann, ist vielfältig. In ihrer schwächsten

Ausprägung kann sich kooperatives Verhalten in der Rhetorik nationaler, politischer Entscheidungsträger, sowie der bloßen Bereitschaft mit der Gegenseite zu verhandeln manifestieren. Zwischenstaatliche Kooperation ist jedoch greifbarer in Form von konkreten (rechtlich bindenden) Abkommen zwischen Anrainerstaaten. Diese können verschiedene Bereiche abdecken, wie z.B. technische Kooperation, Regelungen zur Wassernutzung und Mindestdurchlassmengen oder die Etablierung regionaler oder zwischenstaatlicher Organisationen um einen geregelten Rahmen für die Durchführung der Wasserpolitik zu schaffen.

In der vorliegenden Arbeit stellt Kooperation die zu erklärende abhängige Variable dar. Diese soll anhand der zwei Verträge von 1987 und 1992 erklärt werden. Um die zwei Verträge auf ihren Kooperationsgehalt prüfen zu können, wird im Folgenden ein entsprechendes Kategoriensystem erstellt, welches die Stufen der Kooperation klassifiziert. Dafür wird die Konflikt- und Kooperationskala nach Joshua S. Goldstein (1992) herangezogen. Dabei werden in der vorliegenden Tabelle die Kooperationsstufen entsprechend der Stärke der Kooperation, in „schwach“, „eher schwach“, „eher stark“, „stark“ und „sehr stark“ unterteilt und zusammengefasst. Die Einteilung der Kooperationsstufen wurde in der vorliegenden Arbeit vorgenommen, um eine leichtere Zuteilung und eine Verbesserung der Übersichtlichkeit herbeizuführen. Sie ist an Goldsteins Kategoriensystem und insbesondere dem „Weight“, also dem numerischen Stellenwert, den Goldstein in seiner Studie und der entsprechenden Aufzählung in der Skala vornimmt, angelehnt.

Unterteilung der Stärkestufen der Kooperation nach Goldsteins Gewichtung von schwach bis sehr stark innerhalb der Kategorien	Ausprägungen mit Gewichtung (nach Goldstein) in aufsteigender Reihenfolge
<i>schwach (0-1)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Darlegung der zukünftigen Position (0.0) ● Um Informationen bitte (0.1) ● Auslieferung, zur Festnahme übermitteln (0.6) ● Rückzug (0.6)
<i>eher schwach (1-2)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Treffen und Austausch (1.0) ● Flehen; plädieren; appellieren; betteln (1.2) ● Vorschlag unterbreiten (1.5)

	<ul style="list-style-type: none"> • Bedauern zum Ausdruck bringen; um Entschuldigung bitten (1.8) • Besuch abstatten (1.9) • Freilassung und/oder Rücksendung von Personen oder Gütern (1.9)
<i>eher stark (2-3)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fehler eingestehen; um Entschuldigung bitten und gemachte Aussagen widerrufen (2.0) • Zu einem Staatsbesuch einladen (2.5) • Garantieren und beruhigen (2.8) • Sanktionen aussetzen; Bestrafung beenden; Waffenstillstand ausrufen (2.9)
<i>stark (3-5)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Einigung auf zukünftige Maßnahmen oder Prozesse, Treffen oder Verhandlungen (3.0) • Bitte um policy assistance (3.4) • Bitte um materielle Unterstützung (3.4) • Lob, Bejubeln, Applaudieren, Beileidungsbekundigungen erweitern (3.4) • Unterstützung der policy oder Position des Anderen; verbale Unterstützung (3.6) • Versprechen zukünftiger Unterstützung in anderen Bereichen (4.5) • Versprechen von eigener policy Unterstützung (4.5)
<i>sehr stark (5-8.3)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Versprechen materieller Unterstützung (5.2) • Privilegien garantieren; diplomatische Anerkennung, de facto Beziehungen (5.4) • Zusicherung von Hilfeleistungen in anderen Bereichen (6.5) • Schließung eines stichhaltigen Vertrages (6.5) • Ausweitung der wirtschaftlichen Unterstützung; gebe, kaufe, verkaufe, verleihe, leihe (7.4) • Ausweitung der militärischen Unterstützung (8.3)

Tabelle 1 : Kategoriensystem zu Kooperation

Im Abschnitt zur empirischen Studie werden die zwei Verträge von 1987 und 1992 im Rahmen dieser Fallstudie auf das Kategoriensystem übertragen, um herauszuarbeiten wie stark die Kooperation zwischen der Türkei und Syrien in diesem Zeitraum war. Dabei werden konkrete

Punkte aus den beiden Verträgen herausgefiltert, die den Kategorien der Tabelle zuzuordnen sind.

4.2 Kategorisierung von Themenverflechtung

Die unabhängige Variable der „Themenverflechtung“ soll an dieser Stelle näher definiert und messbar gemacht werden. Es kann zwischen zwei Typen unterschieden werden. Entscheidend ist dabei, ob die Verflechtung aus einer unvermeidbaren Gegebenheit oder einer bewussten Policy-Entscheidung entsteht (McGinnis, 1986). Allgemein ist zu sagen, dass Krisen dann friedlich gelöst werden, wenn die Verhandlungsteilnehmer zusätzliche Themenbereiche aufnehmen, die zu einem Austausch von Vorteilen führen und es beiden Seiten gestattet positive Ergebnisse zu erzielen (Morgan, 1990). Der „Benefit“ steht dabei im Vordergrund, da er den Anreiz zur Kooperation schafft. Haas (1980) wird dabei noch konkreter und stellt aufeinanderfolgende Ebenen vor, die vor der Strategie der taktischen Themenverflechtung auftreten (müssen), damit diese durch einen der Akteure angewendet wird. Seine für das internationale System entworfene Herangehensweise kann dabei auch auf die regionale Ebene und somit auf unsere Fallstudie angewendet werden.

Am Anfang wird die innenpolitische Agenda des Hegemons (i.d.F. der Türkei) bezüglich eines Themenbereichs (i.d.F. Wasser) immer komplexer und frühere Policies werden in Frage gestellt. Zur gleichen Zeit nehmen die schwächeren Staaten einen Anstieg der Kosten im Vergleich zum Nutzen in der Ausgangslage wahr, die zu verstärkten Forderungen zur Änderung des Status quo führen. Technische Urteile des ehemaligen hegemonialen Staates werden hinterfragt und finden Eingang in die internationale oder regionale politische Agenda. Der Hegemon, also der Staat in der politisch dominanten Position, will eben diesen Status quo verteidigen und beibehalten. Diese Gegebenheiten führen zu Verhandlungen zwischen den relevanten Staaten., Angesichts der Auseinandersetzungen über die technische Effizienz von möglichen Lösungen und die geringe Chance für allgemeine Übereinkünfte, kommt die Strategie der Themenverflechtung im nächsten Schritt zum Einsatz, um Kooperation zu ermöglichen.

Dieser Logik von Haas (1980) folgend, soll im empirischen Teil die Strategien der Themenverflechtung bei den Kooperationsabkommen zwischen der Türkei und Syrien in den Jahren 1987 und 1992 ausgewertet werden. Des Weiteren sollen anhand von Quellen aus der relevanten Literatur, die Themenverflechtung in den beiden Protokollen analysiert werden.

5. Empirischer Teil und Hypothesentest

Auf Grundlage der Theorie und der eingeführten Hypothese mit der dazugehörigen definierten und kategorisierten Variable werden in diesem Abschnitt die selbigen anhand der ausgewählten Fallstudie getestet. Durch das Testen der Hypothese soll herausgefunden werden ob und inwieweit die eingeführte unabhängige Variable „Themenverflechtung“ auf die abhängige Variable „Kooperation“ wirkt. Als erstes werden dafür die Kategorien mit den tatsächlichen Punkten des Protokolls verglichen um den Kooperationsgehalt des Protokolls empirisch messbar zu machen und zu bestimmen inwieweit diese Protokolle tatsächlich als kooperativ gewertet werden können. Die Hypothese wird bei beiden Protokollen von 1987 und 1992 jeweils unabhängig voneinander getestet und in der Analyse entsprechend der Ergebnisse bestätigt oder abgelehnt.

5.1 Protokoll von 1987

Das Protokoll wird mit folgenden Worten eingeleitet:

The Syrian Arab Republic and the Republic of Turkey, Recalling historic and cultural ties existing between the two countries, Desirous to add new dimensions to already existing good-neighbourly relations, Bearing in mind numerous complementarities in the economies of their countries, Agreed to sign the present Protocol.

Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Intention des Protokolls von 1987 gute nachbarschaftliche Beziehungen zwischen der Türkei und Syrien sind. Das „Protocol on Matters Pertaining to Economic Cooperation between the Syrian Arab Republic and Turkey“, welches am 17. Juli 1987 in Damaskus unterzeichnet wurde und am selben Tag in Kraft trat, umfasst neben dem Themenbereich „Wasser“ auch andere inhaltliche Schwerpunkte, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. So gibt es Abschnitte mit den Titeln „Petroleum und Gas“, „Elektrizität“, „Handel“, „Kooperation im Bankwesen“ und „Transport und Telekommunikation“. Auch wenn zuvor schon vereinzelt Kooperation zwischen den beiden Staaten gegeben hatte, war dies das erste kooperative Abkommen im Bereich der Wasserpolitik (Daoudy, 2009). Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich nur um ein informelles Abkommen handelt (Akanda, Freeman & Placht, 2007). Mit dem Originalprotokoll von 1987 in englischer Sprache als Vorlage, kann es ausführlich analysiert werden. Im Appendix sind die Originalartikel zum Themenbereich Wasser zu finden.

5.1.1 Kooperation

Von den 26 Artikeln konzentrieren sich insgesamt fünf (6-10) auf das grenzüberschreitende Wassermanagement. Zunächst wird das Protokoll deshalb auf den Kooperationsgehalt bezüglich der Artikel zum gemeinsamen Wassermanagement und im zweiten Schritt auf die restlichen thematisierten Teilbereiche anhand der zuvor dargestellten Kategorisierung geprüft. Diese beiden Schritte erlauben es anschließend, die bereits hergeleitete Hypothese zu testen, die erklären will ob die Kooperation im Protokoll von 1987 durch Themenverflechtung zustande gekommen ist.

5.1.1.1 Kooperationsgehalt des Protokolls im Bereich Wasser

Der Wasser-Abschnitt beginnt mit dem wohl wichtigsten der fünf Artikel zu diesem Themenbereiche, Artikel 6, der die durchschnittliche Durchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde des Wassers des Euphrats an der türkisch-syrischen Grenze garantiert. Es handelt sich dabei nach Goldsteins Klassifizierung (1992) um ein Versprechen von materieller Unterstützung, dem ein Stärkegrad von 5.2 zugeschrieben wird. Der dargestellten Tabelle ist zu entnehmen, dass es sich dabei um eine sehr starke Ausprägung des Kooperationsgehalts handelt.

Weiterhin verpflichten sich beide Staaten in Artikel 7 zur Zusammenarbeit mit dem Irak, um gemeinsam die Wassermengen des Euphrats und des Tigris in kürzestmöglicher Zeit zuzuteilen. In diesem Artikel wird sich de facto auf zukünftige Maßnahmen oder Prozesse, Treffen oder Verhandlungen geeinigt (3.0), was eine relativ starke Ausprägung der Kooperation darstellt.

Artikel 8 bestätigt die vorangegangene Ausprägung, denn hier heißt es, dass sich beide Seiten darauf einigen die Arbeit des „Joint Technical Committee on Regional Waters“ (JTC) zu beschleunigen. Dieses Gremium wurde 1983 durch die die drei Anrainerstaaten Türkei, Syrien und Irak mit dem Ziel gegründet, als Forum für die Verhandlung von Konflikten und die Beantwortung von Fragen zum Management des Euphrat-Tigris-Beckens auf Grundlage des Völkerrechts zu dienen. Laut türkischer Regierung stand aber der Austausch von Informationen ganz oben auf der Agenda der regelmäßigen Treffen technischer Beamt*innen sowie Politiker*innen (Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, o.D.). Zwar bestätigte die türkische Regierung auch im Rahmen des JTC ihre Zusage die bereits erwähnte Durchflussmenge von 500 m³/s im Euphrat zu garantieren, jedoch konnten insgesamt keine Fortschritte in dieser trilateralen Konstellation erzielt werden und folglich löste es sich (trotz

anderslautender Vereinbarung im Protokoll von 1987) bereits 1993 wieder auf (Akanda et al., 2007).

Auf die Selbstverpflichtung zur Vertiefung der Kooperation im Rahmen des JTC folgt Artikel 9, in dem die Parteien vereinbaren auf beiden Seiten der Grenze gemeinsame Projekte für die Stromerzeugung und Bewässerung an Euphrat und Tigris zu konzipieren und zu betreiben, sofern die technischen und wirtschaftlichen Machbarkeitsstudien dieser Projekte in Zusammenarbeit von Experten beider Länder erstellt werden. Auch hier trifft die starke Ausprägung „Einigung auf zukünftige Maßnahmen oder Prozesse, Treffen oder Verhandlungen“ (3.0) zu. Allerdings geschieht es an dieser Stelle unter einem gewissen Vorbehalt, da erst eine Expert*innenprüfung stattfinden muss bevor tatsächlich Projekte in Angriff genommen werden. Das stellt eine Hürde dar, die den beiden Parteien einen gewissen Spielraum in der Argumentation einer entsprechenden zukünftigen Zu- oder Absage ermöglicht. Zwar signalisieren Syrien und die Türkei prinzipiell die Bereitschaft zur gemeinsamen Projektgestaltung in der Wasserpolitik, was einen wichtigen Schritt für das kooperative Management der Flüsse darstellen würde, jedoch lassen sie die Möglichkeit offen, sich später in diesem Punkt nicht kooperativ zu verhalten.

Artikel 10 ist ausführlicher als die vorangegangenen vier Artikel und beinhaltet Details und Absichtserklärungen zur von der Türkei geplanten „Peace Pipe Line“. Das Ziel dieses Projektes war es, Wasser aus zwei türkischen Flüssen mit Hilfe zweier Pipelines durch Syrien hindurch in Richtung Jordanien und Saudi Arabien zu transportieren, um dort sowohl Haushalte als auch die Landwirtschaft zu versorgen. Grundsätzlich stimmte die syrische Seite dem Projekt zu und zeigte Interesse, sofern die türkische Seite die technische und wirtschaftliche Machbarkeitsstudie von einem internationalen Beratungsunternehmen durchführen lassen würde. Gleichzeitig verpflichtet sich die syrische Seite dazu, die Machbarkeitsstudien für ihren Teil des Projekts zu ermöglichen. Im Falle eines positiven Ergebnisses würde die syrische Seite Verhandlungen zur endgültigen Realisierung des Projekts aufnehmen. Auch bei diesem Artikel trifft die vorangegangene Ausprägung von Kooperation zu und wird durch den Punkt „Unterstützung der Policy oder Position des Anderen; verbale Unterstützung“ mit dem Wert 3.6 erweitert. Denn hier handelt Syrien, dem der Wasserfluss von Seyhan und Ceyhan nicht direkt zur eigenen Versorgung dient, aus anderen als aus innenpolitischen Gründen.

Es lässt sich feststellen, dass der Kooperationsgehalt im Bereich der Wasserpolitik des Protokolls von 1987 zwischen der Türkei und Syrien „stark“ bis „sehr stark“ gemäß der vorgenommenen Einteilung der Kategorien nach Goldstein ist (1992). Es kann also davon ausgegangen werden, dass der Wille zur Kooperation der beiden Staaten mit Blick auf das

Protokoll von 1987 in den getesteten Ausprägungen stark, wenn nicht sogar sehr stark war und das Protokoll somit auch substantiell als kooperativ gewertet werden kann.

5.1.1.2 Kooperationsgehalt des Protokolls in den anderen Verhandlungsbereichen

In diesem Abschnitt werden einige wesentliche Punkte des Protokolls entsprechend des Kategoriensystems auf ihren Kooperationsgehalt geprüft. Dabei wird nicht wie bei den Wasser-Artikeln jeder einzelne Artikel, sondern der generelle Kooperationsgehalt der Abschnitte analysiert. In allen Teilgebieten steht wirtschaftlicher Austausch von Informationen und Gütern im Fokus. Diese wurden in folgende Bereiche unterteilt: „Petroleum und Gas“, „Elektrizität“, „Handel“, „Kooperation im Bankwesen“, „Transport und Telekommunikation“, „Bereich der Telekommunikation“, „Busse für die Mittelmeerspiele“ und „Transitverkehr von Rindern“. All diese Punkte sprechen dabei für die Ausweitung der wirtschaftlichen Unterstützung, also „gib, kaufe, verkaufe, verleihe, leihe“ (7.4), eine sehr starke kooperative Ausprägung nach Goldstein (1992). Einige Punkte stechen bei der Analyse besonders hervor und werden deshalb noch einmal vertiefend aufgegriffen.

Im Themenbereich „Petroleum and Gas“ äußert die Türkei nicht nur die Bereitschaft, einen Teil ihres Bedarf an Erdöl aus Syrien zu beziehen womit sie den Grundstein für zukünftige Exporte legt, sie will dem arabischen Staat außerdem die entsprechende Bohrausrüstung zur Verfügung stellen. Es handelt sich dabei um ein Versprechen materieller Unterstützung (5.2), das eine sehr starke Ausprägung darstellt. Beim Unterpunkt „Handel“ wird darüber hinaus festgelegt, dass Treffen zwischen Geschäftsleuten zum Vorteil beider Seiten angeregt und gefördert werden. Es werden demnach Privilegien garantiert (5.4), die erneut für einen sehr starken Kooperationsgehalt sprechen.

Daraus folgend lässt sich eine weitere Ausprägung der Kooperation beobachten, nämlich das „Versprechen zukünftiger Unterstützung in anderen Bereichen“, dem ein Wert von 4.5 zugesprochen wird. Denn wie in diesem Abschnitt ausführlich dargestellt, finden sich in diesem Protokoll Vereinbarungen zu unterschiedlichen Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

5.1.2 Themenverflechtung

Wie bereits in der Kategorisierung festgestellt, können Unteranrainer Machtasymmetrien umkehren, indem sie im Interessen der Oberanrainerstaaten handeln und auf diese Weise dessen Alternativen verringern. Nach Daoudy (2009) stellt Syriens Einsatz von Themenverflechtung

in seinen Interaktionen mit der Türkei zum Thema Wasser und weitreichenden Sicherheitsfragen ein Paradebeispiel dieser Strategie dar.

In der Kategorisierung nach Haas (1980) wird die Unterscheidung zwischen „unvermeidbarer Gegebenheit“ und „bewusster Policy-Entscheidung“ vorgenommen. Betrachtet man die Hintergründe des Protokolls von 1987, so ist festzustellen, dass Syrien sich im Laufe der Realisierung des GAP Projekts bezüglich der Wassermenge in einem asymmetrischen Machtgefüge gegenüber der Türkei wiedergefunden hat, in dem ersterer immer wieder eine Mindestdurchflussmenge von 700 m³ pro Sekunde forderte (Turan, 2011). Es handelt sich also seitens Syriens um eine „unvermeidbare Gegebenheit“, in der das Ziel die Festlegung einer festen Durchflussmenge ist. In einer Verbalnote Syriens an die Türkei im Jahr 1995 wird dieses Protokoll außerdem als Beweis für die „full recognition by Turkey of the international nature of the watercourse“ zitiert. Gleichzeitig betrachtete Syrien die Forderungen der Türkei als Mittel der Aufschiebung der Wasserverteilungsfrage bis zur Fertigstellung des GAP Projekts (Daoudy, 2009). Der Türkei kann an dieser Stelle also durchaus ein Handeln nach „bewusster Policy-Entscheidung“ unterstellt werden.

Der Annahme nach Morgan (1990), dass die Verhandlungsteilnehmer*innen zusätzliche Themenbereiche aufnehmen, die zu einem Austausch von Leistungen auf beiden Seiten führt, um Krisen friedlich zu lösen, kann hier zugestimmt werden. Denn im Protokoll werden neben Wasser noch acht weitere Themenbereiche eingeführt und gemeinsame Ziele im wirtschaftlichen Sektor der beiden Staaten formuliert. Daoudy (2009) stellt außerdem fest, dass darüber hinaus die Sicherheitspolitik, die im Protokoll von 1987 zwar in keinem der Punkte erwähnt wird, ebenfalls zur Schließung des Abkommens beigetragen hat. Dadurch, dass sich die syrische Regierung dabei der taktischen Themenverflechtung bediente, war die Türkei eher dazu bereit sich auf einen Kompromiss über eine minimale Verteilung des gemeinsamen Wassers einzulassen. Entsprechend der vorangegangenen Analyse zum Kooperationsgehalt ist anzumerken, dass beide Seiten durch das geschlossene Abkommen Vorteile in für sie jeweils relevanten Themenfeldern erzielen konnten. Die Türkei bei „Gas und Petroleum“ und Syrien im Wasserbereich. Insbesondere beim Handel bestand ein großes Steigerungspotenzial und somit die Chance auf beiderseitige Gewinne. Während die Türkei im Jahr 1989 Waren im Wert von \$445 Millionen aus dem Irak importierte und Waren für 1650\$ dorthin exportierte, lagen diese Werte für Syrien nur bei \$177 Millionen und \$18 Millionen (Carkoglu et al., 2005). Die Klauseln zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den zwischenstaatlichen Handel hatten somit das Potential als Grundlage für eine Steigerung des Handelsvolumens zu dienen, von dem beide Staaten gleichermaßen profitieren konnten.

Um feststellen zu können, ob die Themenverflechtung beim Protokoll von 1987 eine Rolle gespielt hat, wird nun die Kategorisierung nach Haas (1980) angewendet. Die innenpolitische Agenda zur Wasserpolitik des Hegemons Türkei, die als Oberanrainer den Wasserfluss kontrollieren kann und somit in der mächtigeren Position ist, wurde immer komplexer und der bisherige Status quo bezüglich dieses Themas wurde hinterfragt. Denn mit Beginn des GAP Projekts Anfang der 1980er Jahre, dem erhöhten Wasserbedarf sowie die Fähigkeit der türkischen Regierung die Durchflussmenge zu kontrollieren, wurde die bestehende regionale Struktur stark verändert. Zur gleichen Zeit forderte Syrien, das in einer klar schwächeren Position war, eine Änderung des Status quo. In diesem Fall äußerte sich die Forderung in einer Mindestdurchflussmenge des Euphrates von 700 m³ pro Sekunde. Dabei wurden bisherige Urteile des hegemonialen Staates hinterfragt, da es bisher keine Regelung über die durchschnittliche Menge des Wassers, die Syrien aus der Türkei erreichen sollte gegeben hatte. Dass die Türkei kein Interesse hatte, diese Menge zu gewährleisten und durch die bestehende Machtasymmetrie in den Verhandlungen überlegen war, stand dabei außer Frage. Folglich machte sie sich die Dominanz in Verhandlungen mit Syrien zum Vorteil, sodass sich der syrische Staat dazu entschloss, auf die Strategie der Themenverflechtung zurückzugreifen, um eine feste Durchflussmenge durchzusetzen. Dabei wurden der Türkei wirtschaftliche Anreize in unterschiedlichen Bereichen garantiert und, viel wichtiger, die syrische Regierung spielte die „kurdische Karte“, indem sie versuchte von dem zu diesem Zeitpunkt größten inneren Sicherheitsproblem der Türkei für sich zu profitieren. Seit Anfang der 80er Jahre führte die Arbeiterpartei Kurdistans (Partiya Karkerên Kurdistanê - PKK) einen bewaffneten Aufstand gegen den türkischen Staat. Im Jahr 1984 begann Syrien sich diese Situation zu Nutze zu machen, indem es der PKK erlaubte, Angriffe auf das südöstliche Staatsgebiet der Türkei von seinem Territorium aus zu verüben. Bezeichnenderweise geschah dies nur ein Jahr nachdem der Bau des Atatürk Staudamms, der der größte und wichtigste aller Dämme des GAP Projektes war, begonnen hatte (Williams, 2011).

Die Terrororganisation PKK wurde als Faustpfand bei den Wasser-Verhandlungen benutzt. Die Türkei beschuldigte den syrischen Nachbarstaat dem Anführer der PKK Abdullah Öcalan Unterschlupf zu gewähren sowie Aktivist*innen der Organisation auszubilden und zu beherbergen. In der Folge spitzte sich die Situation zwischen der Türkei und Syrien immer weiter zu, sodass beide Staaten sich dazu entschlossen ein Sicherheitsprotokoll zu unterzeichnen. Um die Verhandlungen zu führen, reiste der türkische Premierminister 1987 selbst nach Damaskus. Das Protokoll von 1987 enthielt dann allerdings keine sicherheitspolitischen Aspekte, führte jedoch insgesamt zu einer vorübergehenden

Überwindung einiger Differenzen (Olson, 1997). Denn in diesem Protokoll konnte Syrien mit dem Artikel 6 zur Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde wohl etwas beschwichtigt und die Nutzung der „kurdischen Karte“ eingedämmt werden, die Syrien im Sinne der Themenverflechtung gegen die Türkei anwendete. Aber letztlich hat auch die Türkei ein grundlegendes Interesse daran friedliche Abkommen zu schließen, wenn auch nur mit dem Ziel die internationale Finanzierung für das GAP Projekt zu sichern, um schnellstmöglich von seiner Fertigstellung zu profitieren (Tekeli, 1990).

Vor diesem Hintergrund wurde die Wasserproblematik das erste Mal mit der Kurd*innenfrage im Protokoll von 1987 verknüpft und die Durchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde garantiert. Die meisten Analysten glauben, dass die Türkei das Abkommen unterzeichnet und andere Anreize angeboten hat, um Kooperation in der Grenzsicherheit zu ermöglichen (Carkoglu & Eder, 2001). Somit wurde Sicherheitspolitik zwar nicht explizit im Protokoll erwähnt, war jedoch ein wichtiger Aspekt für den Erfolg der Verhandlungen. Dabei hat sich Syrien die Strategie der Themenverflechtung und die Türkei die „carrot strategy“, also das Schaffen von Anreizen, zu Nutze gemacht. Diese sektorübergreifende „Issue Linkage“ bei Fragen bezüglich des Wassers des Flusses Euphrats werden mit sicherheitspolitischen Aspekten verwoben, „wobei sich positive Entwicklungen in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit deutlich förderlich auf die Wasserkooperation auswirken“ (Klaphake, 2005, S.22).

Es zeigt sich, dass Themenverflechtung im wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich eine ganz entscheidenden Einfluss auf die Schließung des Protokolls von 1987 hatte. Denn gerade ökonomische Gründe bewegen Staaten dazu zu kooperieren - das Konzept des Benefit Sharing, also eine gemeinsame Erzeugung und Nutzung von Wasserkraft, hat dabei eine herausragende Bedeutung und findet auch im vorliegenden Protokoll Anwendung, von dem sich beide Seiten wirtschaftliche Vorteile versprochen. Die Anwendung des Konzepts des Benefit Sharing⁵ kann Wasserkooperationen trotz divergierender Interessen und den typischen Oberlauf-Unterlauf-Problemen entscheidend stimulieren (Klaphake, 2005). Indem also diverse Themen mit dem Wasserthema verflochten wurden, waren die Verhandlungspartner in der Lage sich trotz der klaren Hegemonie der Türkei auf fünf Artikel in diesem Kooperationsabkommen zu einigen, die insbesondere dem Unterranrainer Syrien nutzten.

⁵ Dieses Konzept basiert auch auf der liberalen Grundannahme, dass Staaten dazu in der Lage sind, absolute Gewinne in ihrem Kooperationsstreben zu erzielen.

5.2 Protokoll von 1992

Nach Abschluss des Protokolls von 1987 beschuldigte Syrien die Türkei immer wieder das Abkommen zu missachten. Die Situation spitzte sich weiter zu als die türkische Seite damit begann einen neuen Stausee zu befüllen und dafür den Durchfluss des Euphrats für einen Monat unterbrach. Obwohl die Türkei danach wieder die vereinbarte Durchflussmenge einhielt, hatten sich bereits erneute Spannungen aufgebaut, da die Unterrainerstaaten in der Zwischenzeit weitere Forderungen formuliert hatten (Akanda et al., 2007). Aus diesem Grund wurde ein weiteres Abkommen unabdingbar.

Bei dem Protokoll von April 1992 handelt es sich um ein Sicherheitsprotokoll, das zwischen der Türkei und Syrien geschlossen wurde⁶. Im Fokus stand also nicht die Wasserfrage, sondern die Sicherheitspolitik beider Staaten. Allerdings wurde die Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde bestätigt, die das erste Mal im fünf Jahre zuvor geschlossenen und bereits analysierten Protokoll von 1987 von der Türkei garantiert wurde.

Syrien setzte seine Unterstützung für die PKK bis zum Golfkrieg 1991 fort. Gleichzeitig schränkte die Türkei die Durchflussmenge des Euphrats ein. Und das, obwohl Ankara und Damaskus in der von der USA geführten Koalition gegen den Irak vorübergehend verbündet waren. Beide Staaten profitierten von dieser Allianz, konnten ihre Differenzen bezüglich der PKK und der Wasserfrage allerdings nicht lösen. Trotzdem schaffte der Golfkrieg den Kontext für das erste wichtige Sicherheitsabkommen zwischen den beiden Staaten (Olson, 1997). Im April 1992 machten sich hochrangige türkische Offizielle angeführt von Außenminister Hikmet Cetin und Innenminister Ismet Sezgin dann auf den Weg in den Süden, um mit Präsident Hafiz al-Asad, Außenminister Faruk Sharaa und obersten syrischen Militäroffizieren zu verhandeln. Das Protokoll selbst wurde später von Innenminister Sezgin sogar als „the most important protocol ever signed with Syria“ (Olson, 1997, S.170) bezeichnet.

Weitere Verhandlungspunkte waren die Verlagerung von Grenzsteinen, Grenzhandel, der Kampf gegen die Rinderpest, die Telefonverbindung, die Prävention von Terrorismus, die Auslieferung festgenommener Personen und die Prävention von Drogenhandel (Oktav, 2003). Da das Protokoll nicht im Original vorliegt, wird mit Textstellen diverser Quellen gearbeitet um den Kooperationsgehalt zu analysieren und die Hypothese zu testen.

⁶ Da das Protokoll nicht im Original vorliegt, beruht die Untersuchung des Kooperationsgehalts und der Themenverflechtung auf den zahlreichen Sekundärquellen.

5.2.1 Kooperation

Im Folgenden werden die Artikel des Protokolls von 1992 auf ihren Kooperationsgehalt gemäß des aufgestellten Kategoriensystems geprüft. Olson (1997) greift einige sicherheitspolitischen Punkte auf: beide Staaten erklären gemeinsam im Kampf gegen den Terrorismus, einschließlich seiner „internationalen Form“, anzukämpfen sowie Grenzüberschreitungen von Terroristen zu verhindern. Keiner der Staaten gibt einer von dem anderen Staat verbotenen Organisation die Erlaubnis, sich zu organisieren, auszubilden oder Propaganda zu betreiben und jedes gefangen genommene Mitglied einer verbotenen Organisation soll zurückgeführt werden. Des Weiteren wird der Austausch von Informationen bezüglich verbotener Organisationen vereinbart. Außerhalb dieser drei Punkte, die klar auf die damalige Unterstützung der PKK durch Syrien gerichtet waren, finden sich sicherheitspolitische Punkte zu Maßnahmen zur Prävention von Infiltration und Schmuggel sowie „unnötigen“ bewaffnete Zwischenfällen an der Grenze beider Staaten. Der letzte Artikel des Abkommen ist in Bezug auf Sicherheitspolitik der wichtigste. Es wurde festgehalten, dass die Türkei ihre Einwände gegen die terroristischen Aktivitäten der PKK ausführlich zum Ausdruck gebracht hatte und Syrien erklärte die PKK zu einer verbotenen Organisation und verpflichtete sich zusätzlich dazu, festgenommene Mitglieder der PKK den jeweiligen Justizbehörden [in Syrien] zu übergeben.

Diese Erklärung Syriens darüber, dass es sich bei der PKK um eine Terrororganisation handelte, war besonders wichtig und stellte großes Entgegenkommen dar, da dieser Schritt bereits seit langem seitens der Türkei gefordert wurde.

Auf der anderen Seite bestätigt der türkische Außenminister in diesem Sicherheitsprotokoll die durchschnittliche Durchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde des Euphrats (Daoudy, 2004). Demnach sind nach Goldstein (1992) folgende Kooperationsausprägungen (in aufsteigender Reihenfolge) zutreffend: „Auslieferung, zur Festnahme übermitteln“ (0.6), „Freilassung und/oder Rücksendung von Personen oder Gütern“ (1.9), „Einigung auf zukünftige Maßnahmen oder Prozesse, Treffen oder Verhandlungen“ (3.0) und „Zusicherung von Hilfeleistungen in anderen Bereichen“ (6.5). Der letzte Punkt schließt sich aus der Wechselwirkung der unterschiedlichen Themenbereiche in denen je nach dem Hilfe oder Zusammenarbeit gewährleistet wird. Die Formen der Ausprägungen sind durchwachsen. Es finden sich sehr schwache, aber auch sehr starke Kooperationsarten im Sicherheitsprotokoll von 1992. Der Kooperationsgehalt wird allerdings als eher stark eingeordnet, da die Ausprägung der „Zusicherung von Hilfeleistungen in anderen Bereichen“ das gesamte Protokoll prägt. Die aufgestellte Hypothese wird im folgenden Abschnitt entsprechend getestet.

5.2.2 Themenverflechtung

Auch wenn sich das Protokoll größtenteils auf sicherheitspolitische Aspekte konzentriert und nur in einem Punkt das grenzüberschreitende Wassermanagement der beiden Staaten Türkei und Syrien aufgreift, zeigt das Abkommen deutlich die wichtige Rolle der Themenverflechtung. Denn betrachtet man den Hintergrund des Abkommens und die inhaltlichen Aspekte, so wird deutlich, dass beide Verhandlungsteilnehmenden einen Nutzen aus dem Protokoll zogen. Für die Türkei bedeutete es einen Vorteil im Kampf gegen die PKK, für Syrien wurde erneut die schon zuvor hart erkämpfte Durchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde garantiert. Anders als im Kategoriensystem beschrieben, erhoffte sich im Protokoll von 1992 gerade der Hegemon Türkei eine Änderung des Status quo, da er seine innere Sicherheit durch die Unterstützung der PKK durch Syrien gefährdet sah. Dabei kommt die Strategie der Themenverflechtung zum Einsatz um Kooperation zu ermöglichen.

Als der Atatürk-Staudamm im Januar 1990 befüllt wurde, wurde die interne Destabilisierung durch die PKK so belastend, dass der türkische Außenminister einwilligte die Durchflussmenge bei der Unterzeichnung des Sicherheitsprotokolls von 1992 mit Syrien in dem sich beide Staaten zur Terrorbekämpfung verpflichteten, erneut zu bestätigen (Daoudy, 2009). Es wurde regelmäßig eine Verknüpfung zwischen der Kurd*innen- und der Wasserverteilungsfrage geknüpft. So ließ die Türkei im Vorfeld der Verhandlungen verlauten, dass sie keine ernsthaften Verhandlungen über die Wasserfrage führen würde, bis Syrien versicherte, dass es keine Aktivitäten der PKK mehr unterstützen und Abdullah Öcalan keinen Unterschlupf mehr gewähren würde (Olson, 1997). Das Protokoll von April 1992 zeigt, dass die Türkei alles daran setzte, die innere Sicherheit im Kampf gegen die PKK wiederherzustellen. Deshalb spielte Syrien die „kurdische Karte“, um im wasserpolitischen Kontext die eigenen Ziele zu erreichen. Im Endeffekt profitiert Syrien in der Wasser- und die Türkei in der Sicherheitspolitik. Syrien spielte die „kurdische Karte“, um im wasserpolitischen Kontext ihre Ziele zu erreichen, und somit profitierten im Endeffekt beide Staaten vom Abschluss des Protokolls.

6. Diskussion der Ergebnisse

Nach Analyse der Protokolle durch die Anwendung der Kategoriensysteme der abhängigen Variable „Kooperation“ und der unabhängigen Variable „Themenverflechtung“, konzentriert sich dieser Abschnitt auf die Diskussion der Ergebnisse und die Einordnung in den Forschungsstand.

6.1 Ergebnisse des Hypothesentests

In den folgenden beiden Abschnitte werden die Ergebnisse der beiden Hypothesentests in den Protokollen von 1987 und 1992 analysiert, diskutiert und eingeordnet.

6.1.1 Protokoll von 1987

Nach eingehender empirischer Analyse des Kooperationsgehalts und der Wirkungsweise der unabhängigen Variable Themenverflechtung lassen sich einige Ergebnisse diskutieren. In beiden Protokollen lässt sich abschließend resümieren, dass der Gehalt der Kooperation stark ausgeprägt ist.

Im Protokoll von 1987 ist der Kooperationsgehalt nach Goldstein (1992) stark bis sehr stark. Die Artikel sind mehreren Kategorien unterschiedlicher Kooperationsstärke zuzuordnen. Besonders häufig tritt die Kategorie „Einigung auf zukünftige Maßnahmen oder Prozesse, Treffen oder Verhandlungen“ mit einem Wert von 3.0 bei den Artikeln zum Wassermanagement auf. Das spricht dafür, dass eben diese Form der Kooperation sehr präsent ist.

Insbesondere das Wirtschaftsprotokoll von 1987 kann im Sinne der liberalen Schule der Internationalen Beziehungen interpretiert werden. Letztere nimmt an, dass beispielsweise internationale Handelsbeziehungen staatliche Prioritäten in eine friedlichere Richtung bewegen können. Positive Verflechtungsstrategien können außerdem eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere wenn den Streitparteien Anreize geboten werden, die die Bedeutung der „zero-sum quality“ des unmittelbaren Konflikts mindern (Williams, 2011). Diese wirtschaftlichen Anreize wurden beiden Parteien bei den Verhandlungen zum Protokoll von 1987 in unterschiedlichen Themenbereichen geboten. Angesichts des verhältnismäßig geringen Handelsvolumens beider Staaten, versprachen bessere Beziehungen auch die Aussicht auf einen gesteigerten Austausch von Waren sowie höhere syrische Ölexporte in die Türkei.⁷

Beim Testen der Hypothese wurde deutlich, dass Syrien sich wirtschaftliche Vorteile gerade im Bereich des Wassermanagements und die Türkei sich sicherheitspolitische Vorteile in Bezug auf die Terrororganisation PKK erhoffte. Obwohl es sie nicht direkt erwähnte, legte das Protokoll den Zusammenhang zwischen der Wasserfrage und dem Separatismus der PKK offen, der die ein wichtiger Faktor für Unterzeichnung des Protokolls war (Oktav, 2003).

⁷ Auch sieben Jahre nach Abschluss des Protokolls war Syrien mit 383.280 Tonnen Rohöl nur der fünftgrößte Exporteur von Ölprodukten in die Türkei (mit großem Abstand zum viertplatzierten Vereinigte Arabische Emirate mit 2.616.402 Tonnen im Jahr 1994) (Carkoglu et al., 2005).

Trotz der Vorteile für den Kampf gegen die PKK wurde das Protokoll von 1987 in der Türkei stark kritisiert, da die 500 m³ pro Sekunde Garantie als willkürliche Entscheidung bezüglich der Mindestdurchflussmenge abgetan wurde. Auch auf syrischer Seite war nicht von Zufriedenheit zu sprechen, hatte man nun immer noch keinen bindenden Vertrag geschlossen, sondern nur ein einseitiges Versprechen (Oktav, 2003), das von der Gutmütigkeit der türkischen Regierung abhing. Das heißt, auch in Zukunft war die Türkei dazu in der Lage, ohne Konsequenzen das Wasser des Euphrats als Druckmittel gegen den arabischen Nachbarn einzusetzen.

Die Hypothese kann im Kontext des Protokolls von 1987 angenommen werden, da sowohl die inhaltliche Analyse der Artikel selbst, als auch die Auseinandersetzung mit der entsprechenden Literatur zeigen, dass Themenverflechtung eine ganz entscheidende Rolle bei der Schließung des Protokolls gespielt hat.

6.1.2 Protokoll von 1992

Die angewendete „carrot strategy“ seitens der Türkei, die den syrischen Partner mit wirtschaftlichen Anreizen in diversen Bereichen und insbesondere im Wassermanagement köderte, war langfristig nicht effektiv. In den 90er Jahren beschuldigte die Türkei die syrische Regierung Aktivitäten der PKK zuzulassen (Carkoglu & Eder, 2001). Deshalb wurde im April 1992 das Sicherheitsprotokoll verhandelt und unterzeichnet, das die Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde zwar bestätigte, sich im Kern aber auf die sicherheitspolitische Kooperation der beiden Staaten konzentrierte. Bei der empirischen Analyse ließ sich ein starker Kooperationsgehalt gemäß dem aufgestellten Kategoriensystem feststellen. Da besonders die Kategorie „Zusicherung von Hilfeleistungen in anderen Bereichen“ (6.5) in den erwähnten Artikeln des Protokolls von 1992 sehr präsent ist, und als „sehr starke“ Ausprägung klassifiziert wurde, lässt sich generell ein starker Grad der Kooperation beobachten. Im Sinne der Themenverflechtung fanden Anliegen beider Parteien Einzug in das Sicherheitsprotokoll. In diesem Fall offensichtlicher als beim Abkommen von 1987, in dem die PKK noch nicht direkt als Gegenstand der Verflechtungsstrategie offenbart wurden. 1992 geschah das offener, da die Türkei nachdrücklich die Zusicherung dafür einforderte, dass Syrien die Unterstützung der PKK unterbindet. Denn die Unterstützung der PKK durch Damaskus sorgte für erhebliche Spannungen zwischen den beiden Nachbarstaaten. Aber ob kurzfristiges oder militärisches Handeln, die Türkei hatte wenig Spielraum. Eine Militäraktion durch die Türkei hätte große Risiken mit sich gebracht: Sie hätten damit die Beziehungen zu den arabischen Nachbarn gefährden können ohne eine Garantie dafür gehabt zu haben, die Lager der PKK zerstören oder

Abdullah Öcalan finden zu können. Außerdem bestand die Gefahr, dass Syrien, beispielsweise in der lange umstrittenen Provinz Hatay zurückschlagen könnte (Olson, 1997). Da eine grenzüberschreitende militärische Lösung unrealistisch war, kam nur ein Kooperationsabkommen für die Türkei in Frage, um der Gefahr der PKK im eigenen Land entgegenzuwirken.

Die 1987 von der Türkei garantierte Mindestdurchflussmenge wurde in den folgenden Jahren beim Befüllen neuer Stauseen wiederholt nicht eingehalten und deshalb im Sicherheitsprotokoll von 1992 seitens der Türkei erneut bestätigt.

Auch im Falle des Protokolls von 1992 lässt sich sehr deutlich die Hypothese und die Wirkung der Themenverflechtung auf Kooperation zwischen der Türkei und Syrien im grenzüberschreitende Wassermanagement des Euphrats bestätigen. Indem die syrische Regierung Zugeständnisse zur Reduzierung der Unterstützung der PKK machte (was eine hohe sicherheitspolitische Relevanz für die Türkei hatte), erhielt sie im Gegenzug Zugeständnisse bei der Wasserpolitik (die wiederum von großer Bedeutung für die syrische Seite waren).

6.2 Fortbestand der Protokolle

Obwohl beide Protokolle das Ziel hatten, dass beide Seiten die Druckmittel der sogenannten „kurdischen Karte“ und der „Wasser-Karte“ nicht mehr gegeneinander ausspielen konnten, wurden nach nur kurzer Atempause die von Syrien ausgehenden PKK Angriffe auf Ziele in der Türkei fortgesetzt (Olson, 1997) und auch die Türkei machte sich das Wasser wieder als Verhandlungsinstrument zu Nutze. Eine langfristige Wirkung der beiden Kooperationsabkommen ist demnach nicht zu beobachten. Stattdessen waren die 90er Jahre von weiteren Konflikten zwischen den beiden Staaten geprägt.

6.3 Weitere Beobachtungen zum Inhalt der Kooperationsabkommen

Die türkischen Kooperationsbestrebungen in der Wasserfrage sind auch heute noch weitestgehend auf bilaterale Protokolle beschränkt. Auch haben weder die Türkei noch Syrien und der Irak das „Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen“ ratifiziert (United Nations, 2019), was eine wichtige Grundlage für eine vertiefte regionale Kooperation für das Management des Euphrat-Tigris-Beckens darstellen würde.

Auf der einen Seite sind bilaterale Verhandlungen aufgrund der begrenzten Anzahl von Anrainerstaaten und Themen erfolgversprechend. Auf der anderen Seite brächte auch die

Erweiterung durch weitere kooperierende Staaten Vorteile, da dadurch eine größere Anzahl von offenen Fragen und Themen in potentiellen Verhandlungen zum Vorteil aller Beteiligten Staaten verflochten werden könnte. Das wiederum könnte zu einer breiteren Repräsentation von Interessen zu notwendigen Verbesserungen im Management des Euphrat-Tigri-Beckens führen (Kibaroglu et al., 2011).

Die bilateralen Protokolle behandeln vorwiegend technische Fragen und beschäftigen sich mit der Frage der Verteilung von Wasserrechten (Kibaroglu et al., 2011). Das lässt sich auch bei den Protokollen aus den Jahren 1987 und 1992 feststellen. Umweltthemen in Bezug auf Wasser spielen in diesen beiden Kooperationsabkommen zwischen der Türkei und Syrien beispielsweise keine Rolle, obwohl die internationale Gemeinschaft und insbesondere die Europäische Union (EU) auf die Relevanz einer nachhaltigen Wassernutzung im Einklang mit dem *acquis communautaire* im Bereich der Umweltpolitik im Zuge der türkischen Beitrittsverhandlungen hinweist. In einem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit in Auftrag gegebenen Lagebericht zur „Cooperation on Turkey's transboundary waters“ heißt es:

The most relevant directive in water management is the EU Water Framework Directive which demands both detailed requirements for national water management and the obligation for EU members to internationally coordinate their activities along river basins in order to achieve the environmental objectives of the directive. Apparently, while Turkey is obliged to develop a national approach to the adoption of the environmental *acquis*, the country's national and transboundary approaches to water management issues will become issues in accession negotiations. (Kibaroglu et al., 2005, S.1)

Die EU macht es also zu einer Bedingung, dass die Türkei ihre Gesetzgebung auch auf Umweltthemen in Bezug auf die Wasserpolitik des Landes anpasst, was sie bis dato eher nach hinten gestellt hat. Obwohl die Türkei noch im März 1992 an den Verhandlungen des „Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen“ in Helsinki teilnahm, entschloss sie sich weder dazu die Helsinki Konvention zu unterzeichnen (Kramer & Kibaroglu, 2011), noch Umweltpolitik zum Thema des Protokolls mit Syrien im April 1992 zu machen. Die inhaltliche Ausrichtung konzentrierte sich also nur auf Fragen, die den beiden Verhandelnden direkte Vorteile in dem für den eigenen

Staat relevanten Themenbereichen verschaffte. Soziale oder Umweltthemen nahmen keinen Platz ein.

Ein weiterer Anhaltspunkt für die bedeutende Rolle der Themenverflechtung für das Zustandekommen von Kooperation im Wassermanagement ist das bereits erwähnte Scheitern des JTC. Nachdem maßgebliche Erfolge in Form von Zusagen oder Abmachungen in den trilateralen Verhandlungen ausblieben, löste sich das Komitee nach nur 10 Jahren (im Jahr 1993) wieder auf. Zudem war es ausschließlich zu dem Zweck gegründet worden, Themen im Bezug auf das Management des Euphrat-Tigris-Beckens zu verhandeln, womit eine auf Themenverflechtung setzende Verhandlungsstrategie im Rahmen der Ministerial- und Beamt*innentreffen nur sehr schwer zu verfolgen war. Die Türkei nutzte ihren Einfluss in den Verhandlungsrunden der Plattform ihrerseits um hauptsächlich technische Themen auf die Agenda zu setzen, was es den syrischen Vertreter*innen noch zusätzlich erschwerte verschiedene Politikfelder in den Verhandlungen zu verknüpfen. Zwar ist es nicht möglich das Ausbleiben wesentlicher Fortschritte in den Verhandlungen des Komitees nur dadurch zu erklären, jedoch kann es ein Hinweis auf die Relevanz der Themenverflechtungsstrategie der syrischen Regierung sein. Denn im Gegensatz zu den Verhandlungen im JTC, waren die außerhalb dieses Rahmens geschlossenen Protokolle von 1987 und 1992 weitaus nutzbringender für Syrien.

7. Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurden zwei kooperative Abkommen im grenzüberschreitenden Wassermanagement zwischen den zwei Anrainerstaaten Türkei und Syrien auf ihren jeweiligen Kooperationsgehalt geprüft und die Hypothese aufgestellt, dass diese durch Themenverflechtung zustande gekommen sind. Im Falle des Wirtschaftsprotokolls von 1987 und des Sicherheitsprotokolls von 1992 ließ sich die getestete Hypothese jeweils bestätigen.

Die Strategie der Themenverflechtung äußerte sich im Wirtschaftsprotokoll, das zum ersten Mal die Mindestdurchflussmenge von 500 m³ pro Sekunde (15,75 km³/year) des Euphrats für den Unteranrainer Syrien garantierte. Im Vorfeld der Verhandlungen bestanden Spannungen zwischen den beiden Nachbarstaaten. Während die Türkei von der „Wasser-Karte“ gebrauch machte, nutzte Syrien seinerseits die „Kurdische Karte“, um die jeweiligen Interessen durchzusetzen. Obwohl die sicherheitspolitische Problematik rund um die Terrororganisation PKK nicht im Abkommen selbst erwähnt wurde, trug sie entscheidend zur Schließung desselben bei. Im Abkommen selbst bediente sich die Türkei der „carrot strategy“ und bot

Syrien neben den Wasserregelungen, weitere wirtschaftliche Anreize. Hier wurden die Themen Wasser- und Sicherheitspolitik und in Teilen wirtschaftliche Anreize verknüpft, um Kooperation herzustellen und konfliktives, oder gar militärisches Handeln zu verhindern. Die Zusicherung von Verflechtungen von Wasserfragen mit nationalen Sicherheitsbedenken konnte entweder zum Gewinn des Spiels durch den Hegemon, also der Türkei, führen oder es alternativ dem Unterrainerstaat, also Syrien, ermöglichen das Machtgefälle zu verringern und den Oberanrainer dadurch zumindest zu einer Minimalvereinbarung zu bringen (Daoudy, 2009) wie es im Falle des Protokolls von 1987 sehr deutlich geschehen ist.

Auch im fünf Jahre später geschlossenen Sicherheitsprotokoll von 1992 kommt die Strategie der Themenverflechtung während den Verhandlungen zum Einsatz. Erneut mit den gleichen Druckmitteln, also Wasser seitens der Türkei und die PKK von Seiten Syriens. Im Protokoll selbst finden sich allerdings überwiegend sicherheitspolitische Aspekte, die im Interesse der türkischen Regierung sind. Gleichzeitig war Syrien in der Lage eine Bestätigung der Mindestdurchflussmenge, die fünf Jahre zuvor festgelegt wurde, zu erreichen. Beide Protokolle wurden im Kontext von möglichen Konflikten geschlossen und sollten so eine Eskalation verhindern. Dabei gab es bei diesen und nachfolgenden Verträgen neben der Themenverflechtung auch andere Gründe, die zu einem kooperativen Abkommen führten, die den Umfang der vorliegenden Arbeit allerdings sprengen würden. Daher lag hier der Fokus auf der unabhängigen Variable der Themenverflechtung.

Als theoretische Grundlage wurde zu Beginn der Arbeit der interdependence Liberalismus nach Keohane und Nye eingeführt, der davon ausgeht, dass das Potential für zwischenstaatliche Kooperation groß ist, wenn Verflechtungen zwischen Staaten auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Das trifft insbesondere auf das Protokoll von 1987 zu. Da bei diesem Abkommen Bestrebungen der Zusammenarbeit in mehreren wirtschaftlichen Themenbereichen, denen ein großer Kooperationsgehalt zugesprochen wurde, bestehen, lässt sich die Annahme von Rosecrance (1986) bestätigen, dass Wohlstand heutzutage eher durch Handel und Wirtschaftswachstum als durch territoriale Expansion oder andere konfliktive Strategien erreicht werden kann. Im Streben nach absoluten Gewinnen schließen Staaten daher Abkommen mit beiderseitigem Nutzen.

Auch zeigt die vorangegangene Untersuchung, dass sogar unter wenig vorteilhaften Umständen mit schlechten zwischenstaatlichen Beziehungen, hohem militärischem Konfliktpotential und einer starken Machtasymmetrie, Kooperation im grenzüberschreitenden Wassermanagement möglich ist. Dies bestätigt die Annahmen eines breiten Spektrums der Literatur zur geteilten Wasserpolitik, dass Kooperation ein mögliches, wenn nicht sogar das

wahrscheinlichste, Outcome ist. Themenverflechtung als Mittel, um angesichts schwieriger Ausgangsbedingungen zu einem kooperativen Ergebnis zu gelangen, ist dabei nur eine mögliche Strategie, die von Unterrainernstaaten angewendet werden kann, um ein vorteilhaftes Abkommen zu erreichen. Trotz der großen Anzahl an Publikationen, die die Möglichkeit kooperativer Outcomes im Management grenzüberschreitender Wasserressourcen hervorheben, wären weitere eingehende Analysen der Gründe für Kooperation beim Wassermanagement grenzüberschreitender Flüsse von wissenschaftlicher Relevanz. Dabei könnte der Fokus insbesondere auf der Untersuchung verschiedener Strategien als unabhängige Variablen liegen, die den Zweck haben zu kooperativen Outcomes zu führen.

Literatur

- Abukhater, A. (2013). *Water as a catalyst for peace: Transboundary water management and conflict resolution*. Routledge.
- Akanda, A., Freeman, S., & Placht, M. (2007). The Tigris-Euphrates River basin: mediating a path towards regional water stability. *Al Nakhlah*, 31.
- Albrecht, U. (1996). Krieg um Wasser?. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 26(102), 5-16.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.
- Bulduk, A. (2008). Euphrat und Tigris: Regionale Kooperation als Herausforderung für Türkei, Syrien und Irak. 2008): *Wasser im Nahen Osten und Nordafrika. Wege aus der Krise, Münster*, 255-275.
- Carkoglu, A., & Eder, M. (2001). Domestic concerns and the water conflict over the Euphrates-Tigris river basin. *Middle Eastern Studies*, 37(1), 41-71.
- Carkoglu, A., Eder, M., & Kirisci, K. (2005). *The political economy of regional cooperation in the Middle East*. Routledge.
- Cooper, J. S. (1983). *Reconstructing history from ancient inscriptions: the Lagash-Umma border conflict*. Undena publications.
- Daoudy, M. (2004). Syria and Turkey in water diplomacy (1962–2003). In *Water in the Middle East and in North Africa* (pp. 319-332). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Daoudy, M. (2008). Hydro-hegemony and international water law: laying claims to water rights. *Water Policy*, 10(S2), 89-102
- Daoudy, M. (2009). Asymmetric power: Negotiating water in the Euphrates and Tigris. *International Negotiation*, 14(2), 361-391.
- Dombrowsky, I. (2010). The role of intra-water sector issue linkage in the resolution of transboundary water conflicts. *Water International*, 35(2), 132-149.
- Earle, A. (2013). *Transboundary water management: Principles and practice*. Earthscan.
- Elhance, A. P. (1999). *Hydropolitics in the Third World: Conflict and cooperation in international river basins*. US Institute of Peace Press.
- Fröhlich, C. (2006). Zur Rolle der Ressource Wasser in Konflikten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25(19), 32-37.
- Gleick, P. H. (1993). Water and conflict: Fresh water resources and international security. *International security*, 18(1), 79-112.

- Goldstein, J. S. (1992). A conflict-cooperation scale for WEIS events data. *Journal of Conflict Resolution*, 36(2), 369-385.
- Haas, E. B. (1980). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World Politics*, 32(3), 357-405.
- Haftendorn, H. (2000). Water and international conflict. *Third World Quarterly*, 21(1), 51-68.
- Just, R. E., & Netanyahu, S. (Eds.). (2012). *Conflict and cooperation on trans-boundary water resources* (Vol. 11). Springer Science & Business Media.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence* (pp. 8-9).
- Kibaroglu, A. (1998). International Regimes for Effective and Equitable Management and Use of Water Resources: Implications for the Euphrates-Tigris River Basin. *Unpublished PhD Dissertation, Bilkent University, International Relations Department, Ankar*
- Kibaroglu, A., & Ünver, I. O. (2000). An institutional framework for facilitating cooperation in the Euphrates-Tigris river basin. *International Negotiation*, 5(2), 311-330.
- Kibaroglu, A., Klaphake, A., Kramer, A., Scheumann, W., & Carius, A. (2005). Cooperation on Turkey's transboundary waters. *The German Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Berlin*.
- Kibaroglu, A., Scheumann, W., & Kramer, A. (Eds.). (2011). *Turkey's water policy: national frameworks and international cooperation*. Springer Science & Business Media.
- Klaphake, A. (2005). *Kooperation an internationalen Flüssen aus ökonomischer Perspektive: das Konzept des Benefit Sharing* (Vol. 6, p. 91). DEU.
- Kliot, N., Shmueli, D., & Shamir, U. (2001). Institutions for management of transboundary water resources: their nature, characteristics and shortcomings. *Water Policy*, 3(3), 229-255.
- Kramer, A., & Kibaroglu, A. (2011). Turkey's position towards international water law. In *Turkey's Water Policy* (pp. 215-228). Springer, Berlin, Heidelberg.
- LeMarquand, D. (1976). Politics of international river basin cooperation and management. *Nat. Resources J.*, 16, 883.
- Lloyd, S. (1947). *Twin Rivers: A Brief History of Iraq from the Earliest Times to Present Day*. Indian Branch, Oxford University Press.
- McGinnis, M. D. (1986). Issue linkage and the evolution of international cooperation. *Journal of Conflict Resolution*, 30(1), 141-170.
- Mirumachi, N. (2015). *Transboundary water politics in the developing world*. Routledge.
- Mollinga, P. P. (2008). Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. *Water alternatives*, 1(1), 7.

- Morgan, T. C. (1990). Issue linkages in international crisis bargaining. *American Journal of Political Science*, 311-333.
- Morrow, J. D. (1992). Signaling difficulties with linkage in crisis bargaining. *International Studies Quarterly*, 36(2), 153-172.
- Müller-Mahn, D. (2014). Wasser als Konfliktstoff im Nahen Osten. *Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft*, 59(2), 35-43.
- United Nations. (2019). 5. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Abgerufen 08. Juli 2019, von https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en
- Oktav, Ö. Z. (2003). Water dispute and Kurdish separatism in Turkish-Syrian relations. *The Turkish Yearbook*, 34, 91-117.
- Olson, R. (1997). Turkey-Syria relations since the Gulf War: Kurds and water. *Middle east policy*, 5(2), 168.
- Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs (o.D.). Water: A source of conflict of coopeariton [sic!] in the Middle East? Abgerufen 07. Juli 2019, von <http://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/WaterASourceofConflictofCoopintheMiddleEast.pdf>
- Rosecrance, R. N. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books.
- Sadoff, C. W., & Grey, D. (2002). Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers. *Water policy*, 4(5), 389-403.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61(2), 294-308.
- Spillmann, K. R. (2000). Kriegsursache der kommenden Generation? Der Kampf um das Wasser. *Internationale Politik*, 55(12), 47-56.
- Tekeli, S. (1990). Turkey seeks reconciliation for the water issue induced by the Southeastern Anatolia Project (GAP). *Water international*, 15(4), 206-216.
- Tir, J., & Ackerman, J. T. (2009). Politics of formalized river cooperation. *Journal of Peace Research*, 46(5), 623-640.
- Turan, I. (2011). The water dimension in Turkish foreign policy. In *Turkey's Water Policy* (pp. 179-195). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Williams, P. A. (2011). Turkey's water diplomacy: a theoretical discussion. In *Turkey's Water Policy* (pp. 197-214). Springer, Berlin, Heidelberg.

- Zeitoun, M., & Mirumachi, N. (2008). Transboundary water interaction I: Reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8(4), 297.
- Zeitoun, M., Mirumachi, N., & Warner, J. (2011). Transboundary water interaction II: The influence of 'soft' power. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 11(2), 159-178.

Appendix

„Protocol on Matters Pertaining to Economic Cooperation between the Syrian Arab Republic and Turkey (signed and entered into force 17 July 1987) - Artikel 6-10”

Water

6. During the filling up period of the Ataturk Dam reservoir and until the final allocation of the waters of Euphrates among the three riparian countries, the Turkish Side undertakes to release a yearly average of more than 500 M³/Sec. five hundred cubic meter per second at the Turkish-Syrian borders and in cases where the monthly flow falls below the level of 500 M³/Sec, five hundred cubic meter per second, the Turkish Side agrees to make up the difference during the following month.

7. The two Sides shall work together with the Iraqi Side to allocate the waters of the rivers Euphrates and Tigris in the shortest possible time.

8. The two Sides agreed to expedite the work of the Joint Technical Committee on Regional Waters.

9. The two Parties agreed in principle to construct and operate jointly projects in the lands of both countries on the Euphrates and Tigris rivers for irrigation and power generation provided that the technical and economic feasibility studies of these projects are carried out in cooperation by the experts of the two countries.

10. The Turkish Side explained the details of the „Peace Pipe Line” planned to carry a portion of the waters of the Seyhan and Geyhan rivers in Turkey, through Syria by two pipe-lines, one going to countries of the Gulf and the other to the Hashemite Kingdom of Jordan and Kingdom of Saudi Arabia to supply water for household purposes and limited irrigation for the region. The Syrian Side agreed in principle to the project and showed interest provided that the Turkish Side carries out its technical and economic feasibility study by an international consultancy firm. The Syrian Side undertakes to facilitate the feasibility studies pertaining to the Syrian portion of the project. In case of its positive conclusion, the Syrian Side will enter into negotiations for the final realization of the project.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

München, den 09.07.2019

Narin Sevin Dogan