

Ägypten und die Nile Basin Initiative

Keine Lösung im Streit um die Nutzungsrechte für Nilwasser

Stephan Roll

Vorerst gibt es keine neuen Verteilungsregeln für die Nutzung des Nilwassers. Die neun Anrainerstaaten, die sich 1999 in der »Nile Basin Initiative« (NBI) zusammengeschlossen haben, konnten auf einem Ministertreffen im ägyptischen Alexandria Ende Juli 2009 keine Einigung erzielen. Die angestrebte Unterzeichnung eines »Nile River Cooperative Framework Agreements« wurde daher um sechs Monate verschoben. Hauptgrund war die ablehnende Haltung Ägyptens. Das Land weigerte sich, einer Änderung bestehender Wassernutzungsregeln zuzustimmen, die teilweise bis in die Kolonialzeit zurückreichen und unter Ausschluss der subsaharischen Anrainerstaaten festgelegt wurden. Angesichts zunehmender Wasserverknappung dürfte eine dauerhafte, von allen Nilanrainern akzeptierte Nutzungsregelung immer schwieriger werden; daher sollte möglichst bald ein Kompromiss erzielt werden. Andernfalls drohen Konflikte, insbesondere zwischen Ägypten, dem Sudan und Äthiopien, deren Wasserbedarf in den kommenden Jahren steigen wird. Die bislang durchaus erfolgreiche NBI bietet den geeigneten Rahmen für ein neues Abkommen. Allerdings ist ohne größeren Druck der Gebergemeinschaft, vor allem auf die ägyptische Regierung, nicht mit einer Einigung unter den Anrainern zu rechnen.

Hauptstreitpunkt beim diesjährigen Treffen des höchsten Gremiums der *Nile Basin Initiative* war die langfristige Festlegung von Quoten zur Nutzung des Nilwassers. Angesichts der starren Verhandlungsposition Ägyptens – mit der letztlich der Status quo gewahrt werden soll – erscheint es unwahrscheinlich, dass der vom Ministerrat vereinbarte sechsmonatige Aufschub noch einen Durchbruch für den angestrebten Rahmenvertrag ermöglichen wird. Ägypten beharrt auf der Quotenregelung, die 1959 in einem Vertrag mit dem Sudan festgelegt

wurde. Damals wurde dem Land das Recht eingeräumt, jährlich 55,5 Milliarden Kubikmeter Nilwasser zu nutzen. Das sind rund 66 Prozent der 84 Milliarden Kubikmeter, die im Jahresschnitt am Assuan-Hochdamm gemessen werden. Zudem pocht die ägyptische Regierung auf Bestimmungen des *Nile Waters Agreement*, das 1929 mit Großbritannien geschlossen wurde. Durch dieses Abkommen erhielt Ägypten das Recht, sein Veto gegen Wasserbauvorhaben in den damaligen britischen Kolonien bzw. Protektoraten Ostafrikas einzulegen, falls dadurch

der Wasserzufluss in das Land beeinträchtigt werden sollte.

Die Konfliktkonstellation

Obwohl mit Ägypten, Äthiopien, Burundi, Eritrea, der Demokratischen Republik Kongo, Kenia, Ruanda, dem Sudan, Tansania und Uganda insgesamt zehn afrikanische Länder Nilanrainer sind, spielt sich der Konflikt über die Aufteilung der Wassernutzungsrechte vor allem zwischen Ägypten, dem Sudan und Äthiopien ab. Ägypten ist fast vollständig von der Wasserversorgung durch den Nil abhängig; er liefert mehr als 90 Prozent der nationalen Wasserressourcen. Bereits heute stehen Wasserbedarf und Wasserverfügbarkeit kaum noch im Gleichgewicht, und der Verbrauch steigt stetig an. Äthiopien hingegen ist das wichtigste Ursprungsland von Nilwasser. Schätzungen zufolge kommen rund 85 Prozent der Wassermenge, die Ägypten bei Assuan erreicht, aus dem äthiopischen Hochland (Blauer Nil). Bislang hat Äthiopien aus dieser geostrategisch günstigen Position keinen ökonomischen oder politischen Nutzen gezogen, nicht zuletzt deshalb, weil die instabilen innenpolitischen Verhältnisse der Entwicklung einer eigenen Wasserinfrastruktur lange entgegenstanden. Immerhin plant das Land seit den 1990er Jahren, seine Wasserressourcen stärker für Landwirtschaft und Energieproduktion zu nutzen. Sollte es tatsächlich zu einem massiven Ausbau der Bewässerungssysteme kommen, würde sich der Wasserabfluss nach Ägypten verringern. Vor allem aber wäre Äthiopien in der Lage, diesen Abfluss zu kontrollieren – und das will die Regierung in Kairo verhindern.

Der Sudan wiederum befindet sich in einer Zwischenposition. Auf der einen Seite profitiert das Land von der 1959 mit Ägypten vereinbarten Quotenregelung. Sie sieht vor, dass der Sudan 18,5 Milliarden Kubikmeter Nilwasser pro Jahr nutzen kann. Zudem sucht die Regierung in Khartum aus politischen Gründen – wegen des Darfur-Konflikts und dem Unabhängigkeitsstreben

des Südsudan – den Schulterschluss mit der Regionalmacht Ägypten; daher hat sie sich bislang der ägyptischen Verhandlungsposition angeschlossen. Auf der anderen Seite würde der Sudan von einer stärkeren Zusammenarbeit mit Äthiopien profitieren, weil eine Regulierung des Nilzuflusses in den Sudan helfen würde, die alljährlichen Überschwemmungen abzumildern und den Wasserabfluss zu verstetigen. Sollte Äthiopien die Stromgewinnung aus Wasserkraft weiter ausbauen, könnte der Sudan zudem Nutzen aus einer energiepolitischen Kooperation ziehen. Mit dem Aufbau eines Stromtransportnetzes zwischen beiden Ländern wurde bereits 2006 begonnen.

Die anderen Anrainerstaaten fordern zwar teilweise ziemlich deutlich von Ägypten, die starre Verhandlungsposition aufzugeben (darunter vor allem Kenia), doch ihr Einfluss ist begrenzt. Sollten die Anrainer des Weißen Nils die Wassernutzung ausbauen, würden sich die für Ägypten und den Sudan verfügbaren Volumen zwar auch verringern; weil aber die weitaus größere Wassermenge des Flusses aus dem Blauen Nil stammt, fielen die Auswirkungen ungleich geringer aus, als dies bei einer verstärkten Wassernutzung durch Äthiopien der Fall wäre.

Verhandlungsstrategien –

»Stag Hunt« oder »Chicken Game«?

Bislang wurde die NBI allgemein als Erfolg gewertet, denn sie schuf unter den Nilanrainern die Voraussetzungen für ein kooperatives Vorgehen, das in der Spieltheorie als *Stag Hunt* (Hirschjagd) bezeichnet wird. Bei diesem Modell kann es den Teilnehmern einer Jagdgemeinschaft nur durch geeintes Vorgehen gelingen, eine große Beute zu erlegen – dies setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Auf die Situation am Nil übertragen, bedeutet dies, dass eine Koordination der nationalen Wasserpolitiken nötig ist, um das Flusswasser effizient nutzen und Konflikte zwischen Oberlauf- und Unterlaufstaaten vermeiden zu können. Durch die NBI wurde die Zusammen-

arbeit zwischen neun der zehn Nilanrainer institutionalisiert (Eritrea ist der Initiative bislang nicht beigetreten, sondern verfügt nur über einen Beobachterstatus). Mit Hilfe von internationalen Organisationen und Geberländern wie der Weltbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank, der EU und einzelnen europäischen Staaten, darunter auch Deutschland, wurde seit 1999 eine Organisationsstruktur geschaffen, die neben dem Ministerrat (*Nile-COM*) auch ein technisches Komitee – das *Nile Technical Advisory Committee (Nile-TAC)* – und ein ständiges Sekretariat (*Nile-SEC*) mit Sitz in Uganda umfasst. Die Finanzierung der NBI erfolgt durch Beiträge der Mitgliedsländer, vor allem aber durch internationale Entwicklungsgelder. Infrastrukturprojekte im Rahmen der NBI werden über den 2003 gegründeten und von der Weltbank verwalteten *Nile Basin Trust Fund* finanziert, der sich aus Geldern zahlreicher Geberländer und -institutionen, darunter auch der EU, speist. Im Rahmen der Initiative sind seit 2003 Investitionen in Höhe von rund einer Milliarde US-Dollar in den Nilanrainer-Staaten angestoßen worden.

Durch Ägyptens Weigerung, Zugeständnisse bei der Regelung der Wassernutzung zu machen, könnte die NBI längerfristig Schaden nehmen. Es droht eine Situation einzutreten, die in der Spieltheorie als *Chicken Game* (Feiglingsspiel) bezeichnet wird: Die Teilnehmer setzen auf Konfrontation, weil sie annehmen, dass der Gegner kurz vor der Eskalation aufgibt. Für die Nilverhandlungen würde dieses Szenario bedeuten, dass Ägypten seine Politik der exzessiven Wassernutzung fortsetzt und Äthiopien bzw. die anderen subsaharischen Nilanrainer ihrerseits damit beginnen, die eigene Wasserinfrastruktur auszubauen, was den Zufluss nach Ägypten einschränken würde. Sollte keine der Konfliktparteien einlenken, könnte dies im schlimmsten Fall zu kriegerischen Auseinandersetzungen in der Nilregion führen – ein »Spielverlauf«, bei dem alle Beteiligten verlieren würden.

Dieses Szenario lässt sich zwar nicht ausschließen, doch zumindest mittelfristig

ist es auch nicht sehr wahrscheinlich. Zum einen sind die Nilanrainer bei größeren Dammbauprojekten mangels eigener finanzieller Ressourcen bislang auf die Hilfe der internationalen Gebergemeinschaft angewiesen, die nicht an einer Eskalation interessiert ist. Zum anderen dürfte – trotz der ägyptischen Drohung, gegebenenfalls sogar aus der NBI auszusteigen – auch der politischen Führung in Kairo an einer langfristig tragfähigen Lösung der Wasserfrage gelegen sein. Anders als von Ägyptens Regierung suggeriert, geht es für das Land bei den Wasserverhandlungen im Rahmen der NBI nämlich nicht nur um eine Aufrechterhaltung des Status quo.

Ägyptens Verhandlungsposition

Kairos Haltung erklärt sich vor allem aus dem immer stärker steigenden Wasserbedarf des Landes, der eine Senkung der bisherigen Nutzungsquote praktisch unmöglich macht. Eine im Auftrag der ägyptischen Regierung erstellte Studie des staatlichen *Information and Decision Support Center (IDSC)* zeigt, dass Ägypten im Jahr 2017 86,2 Milliarden Kubikmeter Wasser benötigen, aber nur maximal 71,4 Milliarden Kubikmeter zur Verfügung haben wird – vorausgesetzt, dass es die bisherigen 55,5 Milliarden Kubikmeter Nilwasser pro Jahr weiterhin nutzen kann. Der steigende Wasserbedarf wird von der Regierung vor allem mit der demographischen Entwicklung des Landes begründet. Seit den frühen 1980er Jahren hat sich die Einwohnerzahl Ägyptens auf über 78 Millionen nahezu verdoppelt. Bis 2050 könnte es Schätzungen zufolge eine weitere Verdoppelung geben – auf dann 160 Millionen Menschen.

Die demographische Erklärung greift allerdings zu kurz. Vielmehr ist die zunehmende Wasserknappheit des Landes vor allem das Ergebnis einer ineffizienten Nutzung. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der großen nationalen Entwicklungsprojekte wie dem *Southern Valley Development Project* in Oberägypten (auch »Toshka-Projekt« genannt). Im Rahmen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

dieses Vorhabens sollen Teile der Wüste im Südwesten Ägyptens für landwirtschaftliche Zwecke nutzbar gemacht werden; auf diese Weise soll neuer Siedlungsraum entstehen. Zur Bewässerung würden jährlich etwa 5,5 Milliarden Kubikmeter Wasser benötigt, also rund zehn Prozent der insgesamt beanspruchten Menge. Kritiker des Projekts bezweifeln, dass es im Vorfeld ausreichende Studien über die Bodenfruchtbarkeit und die ökologischen Folgen der Ableitung einer derart hohen Wassermenge gegeben hat. Außerdem muss man fragen, ob das Toshka-Projekt tatsächlich den Bedürfnissen der ägyptischen Bevölkerung gerecht wird oder ob es nicht vielmehr darum geht, die wirtschaftlichen Interessen privater Investoren aus dem In- und Ausland zu bedienen. Für die zweite Interpretation spricht, dass sich die politische Führung unzweifelhaft zu wenig um die Wasserversorgung der Bevölkerung kümmert. Immer wieder kommt es zu Knappheiten, selbst im relativ wasserreichen Nildelta, oder zur Verschmutzung des Flusswassers, das mitunter nicht einmal zur Bewässerung in der Landwirtschaft, geschweige denn als Trinkwasser verwendet werden kann.

Ein weiterer Grund für die starre Haltung Ägyptens liegt in der innenpolitischen Bedeutung der Verhandlungen. Selbst die oppositionelle Muslimbruderschaft hat sich öffentlich hinter die Position der ägyptischen Regierung gestellt. Ein Nachgeben bei der Quotenregelung käme für Staatspräsident Husni Mubarak einer herben politischen Niederlage gleich und würde von vielen Ägyptern als Ausdruck von Führungsschwäche interpretiert werden.

Fazit

Es ist nicht zu erwarten, dass die ägyptische Seite bei den Verhandlungen über das *Nile River Cooperative Framework Agreement* hinsichtlich der Quotenregelung noch nachgeben wird. Allerdings muss die Führung des Landes an einem Weiterbestehen der NBI interessiert sein, denn Ägypten ist auf

grund seines steigenden Wasserbedarfs auf die Kooperation mit den anderen Nilanrainern angewiesen. Dennoch ist es möglich, dass die Nilwasserverhandlungen langfristig nach dem Muster des *Chicken Game* eskalieren. Angesichts der zunehmenden Wasserknappheit in der Region sollte eine Neuregelung der Nutzungsrechte möglichst bald erfolgen – je mehr Zeit verstreicht, desto schwieriger dürfte eine Lösung werden.

Vor diesem Hintergrund war es richtig, dass sich die Gebergemeinschaft im Zusammenhang mit dem Ministertreffen von Alexandria gegen einen Alleingang einzelner Nilanrainer bei der Unterzeichnung eines Nutzungsabkommens ausgesprochen hat. Allerdings sollte auch der Druck auf Ägypten erhöht werden. Dabei kommt der Bundesrepublik eine besondere Rolle zu, denn sie ist einer der wichtigsten Kooperationspartner des Landes beim Ausbau der Wasserinfrastruktur und bei der Steigerung der Nutzungseffizienz. Gerade wegen dieses Engagements sollte Deutschland gemeinsam mit seinen europäischen Partnern Ägypten drängen, den subsaharischen Nilanrainern und insbesondere Äthiopien klare Angebote zu unterbreiten.

Ein Kompromiss könnte darin bestehen, dass Ägypten seine bisherige Wasserquote behält und dafür einem stärkeren Dammbau am Oberlauf des Nils (insbesondere im äthiopischen Hochland) zustimmt bzw. den Ausbau der Wasserinfrastruktur in den subsaharischen Anrainerstaaten unterstützt. Der Wasserzufluss könnte dadurch verstetigt, die insgesamt nutzbare Wassermenge erhöht werden. Vorstellbar wäre in diesem Zusammenhang die Gründung eines regionalen Wassermarktes, über den Ägypten künftig zusätzliches Wasser kaufen könnte. Damit ein solcher Kompromiss möglich ist, muss allerdings ein Mechanismus entwickelt werden, der Ägypten dauerhaft davor schützt, dass andere Anrainer die Kontrolle des Wasserabflusses zu politischen Zwecken instrumentalisieren.