

Machtverschiebung am Nil

Äthiopien und Ägypten begegnen sich im Wasserkonflikt auf Augenhöhe

Tobias von Lossow

Im Disput über die Nutzung und Verteilung des Nilwassers hat sich das Kräfteverhältnis zwischen den großen Rivalen Ägypten und Äthiopien zugunsten Äthiopiens verschoben. Veränderte hydrologische, wirtschaftliche und geopolitische Bedingungen erlauben es Äthiopien, seine Ziele bei der Nutzung der Wasserressourcen stärker als bisher durchzusetzen. Äthiopiens neue Stärke ist gleichbedeutend mit dem Ende der ägyptischen Vormachtstellung in der Nilwasserfrage. Damit verschärft sich der Konflikt um das Nilwasser in der ohnehin krisengeschüttelten Region südlich des Mittelmeers. Die internationalen Akteure sind daher aufgerufen, neue Ansätze der Konfliktbearbeitung auch jenseits der Nile Basin Initiative (NBI) zu verfolgen.

Auch nach dem politischen Wandel in Ägypten und dem personellen Umbruch in Äthiopien nach dem Tod von Premierminister Meles Zenawi im August 2012 ist keine Bewegung in den festgefahrenen Nilwasserkonflikt gekommen. Angesichts des weiter dramatisch steigenden Wasser-, Nahrungs- und Energiebedarfs im Nilbecken werden sich die Spannungen deutlich verschärfen. Die Konfliktlinie zwischen den elf Anrainerstaaten verläuft entlang der subsaharischen Oberlieger Äthiopien, Burundi, Eritrea, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Ruanda, Südsudan, Tansania und Uganda sowie den arabischen Unterliegern Ägypten und Sudan.

Das extreme Ungleichgewicht zwischen »Bereitstellung« und Nutzung des Wassers macht Äthiopien und Ägypten zu den Hauptakteuren im Konfliktgeschehen. Auf

der einen Seite stammt mit etwa 86 Prozent der Großteil des Nilwassers aus Äthiopien (Blauer Nil), das die Ressourcen aber nur zu etwa drei Prozent nutzt. Auf der anderen Seite verbraucht Ägypten am Unterlauf mit über 75 Prozent den Löwenanteil des ausschließlich aus anderen Ländern stammenden Nilwassers, ist in seiner Wasserversorgung zu 95 Prozent vom Nil abhängig und besitzt kaum alternative Vorkommen. Für zusätzliche Brisanz sorgen bestehende Wassernutzungsverträge. Ägypten hält bis heute am 1929 mit der damaligen Kolonialmacht Großbritannien vereinbarten *Nile Waters Agreement* fest, das ihm ein Vetorecht gegen Wasserbauvorhaben am Oberlauf des Nils sichert. Zudem besteht Kairo auf einer mit Sudan getroffenen Quotenregelung von 1959, die Ägypten 55,5 Kubikkilometer (66%) und Sudan 18,5 Kubikkilometer (22%)

der am Assuan-Staudamm gemessenen jährlichen Wassermenge gewährt, während 10 Kubikkilometer (12%) durch Verdunstung verlorengehen. Die Oberlieger, die zu dieser Zeit mehrheitlich unter Kolonialherrschaft standen, sind nicht Teil des Abkommens, erkennen die daraus abgeleiteten Ansprüche Ägyptens und Sudans daher nicht an und fordern eine Neuregelung, die Wasserbedarf und Nutzungsrechte aller Anrainer berücksichtigt.

Der Konflikt reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Phasen der Eskalation, begleitet von aggressiver Rhetorik und militärischen Drohungen Ägyptens, wechselten sich mit Phasen der Annäherung ab. Nach einigen weitgehend erfolglosen Kooperationsansätzen wurde 1999 mit der NBI ein institutioneller Rahmen geschaffen, der einen kooperativen, gerechten und nachhaltigen Umgang mit der Ressource ermöglicht und alle Anrainer einschließt. Im ökologischen und ökonomischen Bereich wurden Fortschritte erzielt. Dagegen scheiterten wiederholt die Verhandlungen über ein gemeinsames Rahmenabkommen, das die Wassernutzung und -verteilung verbindlich und einvernehmlich regelt, da Ägypten und Sudan darauf pochen, die Bestimmungen aus den bestehenden Verträgen aufrechtzuerhalten. In Reaktion auf diese Blockadehaltung gingen die Oberanlieger im Mai 2010 in die Offensive, indem sie einen Vertragsentwurf zur Unterschrift freigaben. Gegen den Protest Ägyptens und Sudans unterzeichneten Äthiopien, Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda das sogenannte *Entebbe Agreement*. Rechtlich ist es zwar kaum relevant, politisch aber bedeutsam, da es die Einigkeit der Oberlieger dokumentiert und die Gräben in der NBI vertieft.

Neue Rahmenbedingungen

Der *hydrologische Druck* infolge des drastisch steigenden Wasser- und Energiebedarfs stellt alle Anrainerstaaten vor massive Herausforderungen. Das enorme Bevölkerungswachstum in der Region – in den nächsten

35 Jahren wird sich die Bevölkerungszahl in den Anrainerstaaten des Nils nach Berechnungen der Vereinten Nationen auf über 860 Millionen Menschen verdoppeln – zieht einen steigenden Trinkwasserbedarf und eine Ausweitung der Bewässerungslandwirtschaft nach sich. Vor allem Sudan und Äthiopien haben ihr Potential zur Bewässerung bislang kaum ausgeschöpft und streben nach verbesserter Nahrungsmittelsicherheit, um Unterernährung zu bekämpfen und Hungersnöte einzudämmen. Die voranschreitende wirtschaftliche Entwicklung und der damit einhergehende wachsende Strombedarf machen zudem einen Ausbau der Hydroenergie erforderlich.

Eine verbesserte *ökonomische und finanzielle Situation* versetzt Äthiopien in die Lage, den Nil künftig intensiver zu nutzen und Wasserbauvorhaben umzusetzen, für die über Jahrzehnte die Mittel fehlten. Das Land weist seit mehreren Jahren konstant hohe Wirtschaftswachstumsraten von über sieben Prozent auf und erhält als strategischer Partner des Westens jährlich etwa vier Milliarden US-Dollar Entwicklungs-, Nahrungsmittel- und Militärhilfe. Überdies ist mit China – heute wichtigster Handelspartner des Landes – ein neuer Geldgeber aufgetreten, der Dammbau- oder Bewässerungsprojekte ohne Vorbedingungen (mit-) finanziert oder umsetzt. Zuvor waren die Oberlieger bei größeren Vorhaben auf internationale und westliche Geber angewiesen, die es ablehnten, ökologisch oder regionalpolitisch bedenkliche Projekte zu unterstützen. Der »China-Faktor« wird weiterhin die Oberlieger stärken. Zwar bleibt Ägypten wichtigster Absatzmarkt Chinas im Nilbecken, gleichzeitig liegt aber auch der Zugang zu Rohstoffen am Oberlauf im strategischen Interesse Pekings, wie etwa Öl im Südsudan oder metallische Ressourcen in der Demokratischen Republik Kongo.

Schließlich hat sich die *geopolitische Lage* zugunsten Äthopiens geändert. Aufgrund der innenpolitischen Umwälzungen im Zuge des arabischen Frühlings hat Ägypten an Macht und politischem Einfluss in der Region verloren. Auch nach der Präsident-

schaftswahl im Frühjahr 2012 dominieren die Herausforderung, ein neues Ägypten aufzubauen, und nach innen gerichtete gesellschaftliche, wirtschaftliche und rechtliche Fragen die politische Agenda des Landes. Ähnliches gilt für Sudan, das in der Nilfrage bis heute an der Seite Ägyptens steht. Die Abspaltung Südsudans und die Konflikte um Grenzverlauf und Öltransitgebühren binden ebenso Kräfte wie der Darfur-Konflikt und machen ein größeres regionalpolitisches Engagement fast unmöglich. Präsident al-Bashir ist auf internationalem Parkett nur begrenzt handlungsfähig, seit der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag 2009 Haftbefehl gegen ihn erließ. Infolge einer verfehlten Wirtschafts- und Finanzpolitik steht die Regierung auch nach innen unter Druck.

Äthiopien hingegen profilierte sich als Stabilitätsanker und Führungsmacht in einer fragilen Subregion am Horn von Afrika. Als Vorposten des Westens im Kampf gegen den internationalen Terrorismus profitiert das Land von politischer und finanzieller Unterstützung durch den Westen, insbesondere die USA. Äthiopien, das den Sitz der Afrikanischen Union beheimatet, unterstreicht auf diplomatischer Ebene seine regionalen Vormachtansprüche und sein politisches Gewicht auf dem Kontinent, indem es in Konflikten vermittelt, wie zwischen Sudan und Südsudan. Zudem repräsentierte Premier Meles Zenawi seit 2009 die afrikanischen Staaten bei den internationalen Klimaverhandlungen und war Vorsitzender des Forums der Staats- und Regierungschefs in der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Komplettiert wird das Bild durch Äthiopiens militärisches Engagement in Somalia von 2006 bis 2009 und seit 2011, in Darfur 2009 und im Rahmen der United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) an der Grenze zwischen Sudan und Südsudan seit 2012. An Äthiopiens regionalem Bedeutungszuwachs ändert der Kampf um Zenawis Nachfolge wenig, weil sich die autoritären Strukturen des Systems in den letzten Jahren verfestigt haben.

Wandel in der Nilwasserpolitik

Ägypten war bis vor wenigen Jahren in der Lage, seine wasserpolitischen Interessen durchzusetzen und seine extreme hydrologische Abhängigkeit gegenüber Äthiopien und den anderen Oberliegern politisch, ökonomisch und militärisch zu kompensieren. Kairo bestimmte die Debatte, indem es eine stärkere Nutzung des Nils durch Äthiopien erfolgreich zur Existenzbedrohung stilisierte und sich dabei westlicher Unterstützung sicher sein konnte. Eine Förderung von Wasserbauprojekten am Oberlauf, die Ägyptens Interessen zuwiderliefen oder gar den Wasserabfluss eingeschränkt hätten, lehnte die internationale Gemeinschaft ab. Äthiopien selbst war nicht imstande, Wasserbauvorhaben zu realisieren.

Der Abschluss des *Entebbe Agreement* war der formale Auftakt einer deutlich selbstbewussteren Nilpolitik Äthiopiens. Das Abkommen dokumentiert den Beginn einer Machtverschiebung, die das Ende der ägyptischen Hegemonie und Deutungshoheit im Nilwasserkonflikt bedeutet. Äthiopien hat sich zu einem wesentlichen Taktgeber entwickelt, der entschlossen und nun auch in der Lage ist, seine günstige geostrategische Position zu nutzen, nachdem sich hydrologische, wirtschaftliche und (geo-)politische Parameter verschoben haben. Addis Abeba macht keinen Hehl daraus, dass es das Nilwasser künftig intensiver nutzen wird, auch zur Stromproduktion für den Export. Zwar favorisiert die äthiopische Administration ein kooperatives Vorgehen in der Nilwasserfrage und betont ihr Interesse an einer stärkeren regionalen Integration. Sie lässt aber keinen Zweifel daran, dass das Land seine Wasserbaupläne notfalls gegen Bedenken und den Willen der Unterlieger umsetzen wird, sollten Ägypten und Sudan ihre Blockade bei der Verhandlung eines neuen Abkommens nicht aufgeben. So wird die für 2014 anvisierte Fertigstellung des Megadamms Gilgel Gibe III ebenso vorangetrieben wie der Bau eines der weltweit größten Dammprojekte, des Grand Ethiopian Renaissance Dam – auch wenn kritische Stimmen vor ökologischen Folgen, sozio-

ökonomischen Unwägbarkeiten und fehlender Infrastruktur warnen.

Neben dem finanziellen Engagement stärkt China Äthiopien und den Oberliegern bei Dammbauprojekten auch diskursiv den Rücken, indem es die uneingeschränkte Nutzung von Wasservorkommen auf eigenem Staatsgebiet propagiert. Mit der Realisierung des Drei-Schluchten-Damms steht Peking Modell für eine konsequente Umsetzung von Megadammpunkten, die Vorbehalte seitens internationaler Akteure außer Acht lässt.

Ausblick: Ansätze jenseits der NBI

Ein entschlossenes Äthiopien, das seine Wasserbauvorhaben unilateral realisiert, und ein Ägypten, das an der Seite Sudans in einer Blockadehaltung verharrt – eine solche Konstellation droht die Spannungen im Nilwasserkonflikt angesichts des steigenden Wasserbedarfs zu verschärfen. Eine nachhaltige Verteilungs- und Nutzungsregelung kann nur mit Äthiopien erreicht werden und wenn die Bedürfnisse der Oberlieger berücksichtigt werden. Dies würde voraussetzen, dass die Verträge aus Kolonialzeiten aufgehoben werden. Doch ein solcher Schritt ist nicht in Sicht, wie sich zuletzt im September 2012 beim Besuch von Präsident al-Bashir in Kairo zeigte, als Sudan seinen Schulterchluss mit Ägypten in der Nilwasserfrage bekräftigte.

Daher ist es an der Zeit, sich von der Idee zu verabschieden, dass im Rahmen der NBI ein gemeinsames Abkommen aller Anrainer über die Verteilungsfrage erzielt werden kann. Der Vorstoß der Oberlieger, das *Entebbe Agreement* einseitig zu schließen, hat nicht den erhofften Durchbruch gebracht, sondern die Fronten weiter verhärtet und die NBI gelähmt. Damit ist das wesentliche Instrument, auf das westliche Geber zur Beilegung des Konflikts setzen, zum Teil des Problems geworden. Zwar leistet die NBI weiterhin einen wertvollen Beitrag als zentraler Ansprechpartner oder wenn es um technische Fragen und die Entwicklung von Wasserinfrastruktur geht. Als politi-

sches Forum zur Lösung der Verteilungsfrage ist sie dagegen bis auf Weiteres gescheitert. Die politischen Verhandlungen über das Nilwasser werden sich künftig zunehmend auf die bilaterale Ebene verlagern, stärker auf die jeweiligen Partikularinteressen abstellen und interessenbasierte Kooperationen in einzelnen Politikbereichen nach sich ziehen. Das kommt auch der ägyptischen Regierung entgegen, die in der Außenpolitik verstärkt auf diplomatische bilaterale Kanäle setzt.

Um zielgerichtet zur Deeskalation und Bearbeitung der Nilwasserfrage beizutragen, müssen die internationalen Akteure, vor allem die westlichen Partner, die veränderte Konfliktkonstellation anerkennen und dem Bedeutungszuwachs Äthiopiens und dem (vorläufigen) Scheitern der NBI politisch Rechnung tragen. Als technische Plattform und alternatives Forum für Gespräche ist die NBI weiterhin politisch und finanziell zu unterstützen. Parallel dazu jedoch sollte die Bundesregierung im Verbund mit den europäischen und internationalen Partnern andere Formate prüfen und beispielsweise direkte Gespräche in der Wasserfrage zwischen Äthiopien und Ägypten – und eventuell Sudan – initiieren und begleiten. Anknüpfungspunkte für eine Annäherung bieten Politikfelder, die das Nilwasser indirekt betreffen. Beispielsweise sind Ägypten, Äthiopien und Sudan Mitglieder des 2005 gegründeten Eastern Africa Power Pool (EAPP), und ägyptische Unternehmen investieren seit einigen Jahren in äthiopisches Ackerland. Sudan verständigte sich 2012 mit Äthiopien darauf, künftig Strom aus den im Bau befindlichen äthiopischen Wasserkraftwerken zu importieren.

Solche Übereinkünfte, die auf gemeinsamen Interessen der Hauptkontrahenten in einzelnen Politikfeldern basieren, lassen sich außerhalb der bestehenden institutionellen Vereinbarungen der NBI treffen. Sie sind eine sinnvolle Alternative zum politischen Stillstand in der NBI und wirken der Zuspitzung des Wasserkonflikts und einer zusätzlichen Destabilisierung der Nilregion entgegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
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