

Ägyptens Nilwasserpolitik unter Sisi

Sicherheitspolitische Interessen befördern Annäherung an Äthiopien

Tobias von Lossow / Stephan Roll

Seit der Machtübernahme Abdel-Fatah al-Sisis in Kairo tritt Ägypten im Streit um das Nilwasser deutlich gemäßigter auf. Statt auf Konfrontation setzt die ägyptische Führung im Konflikt um den Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) auf Kooperation mit Äthiopien, dem wichtigsten Oberlieger am Nil. Hinter dieser Annäherung steht allerdings keine grundsätzliche Kehrtwende in der ägyptischen Nilwasserpolitik. Vielmehr sind zum einen Kairos Handlungsoptionen angesichts des fortschreitenden Dammbaus beschränkt. Zum anderen sieht das Sisi-Regime in der äthiopischen Führung einen immer wichtiger werdenden Partner, insbesondere bei Fragen der regionalen Sicherheit. In den ägyptisch-äthiopischen Beziehungen verliert der Konflikt um die Verteilung des Nilwassers damit gegenwärtig an Bedeutung – gelöst ist er indes noch lange nicht.

Nach Jahrzehnten der Unbeweglichkeit hat die Realität die ägyptische Nilwasserpolitik eingeholt: Äthiopien baut am Oberlauf des Nils mit Hochdruck am größten Hydroenergieprojekt Afrikas. Etwa 40 Prozent des Damms sind bereits fertiggestellt. Bis 2017 soll das 4,7 Milliarden US-Dollar teure Bauvorhaben abgeschlossen sein und dann mit einer Leistung von rund 6000 Megawatt über 15 000 Gigawattstunden Strom jährlich liefern – zur Versorgung Äthopiens und für den Export in die Region.

Der Nil gilt als Lebensader Ägyptens, das über 90 Prozent seiner Wasserversorgung durch den Fluss deckt. Weit über 80 Prozent des Flusswassers, das Ägypten erreicht, kommt hierbei aus dem äthiopischen Hochland (Blauer Nil). Infolge dieser Abhängig-

keit kam es in Fragen der Nilwassernutzung zwischen Kairo und Addis Abeba immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen und Provokationen. Auch die 1999 gegründete *Nile Basin Initiative* (NBI), die mit internationaler Unterstützung relativ erfolgreich die praktische Zusammenarbeit aller Nilanrainer koordiniert und begleitet, konnte die politischen Streitfragen nicht lösen. Mit dem Bau des Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) ab 2011 hat der Konflikt zusätzlich an Dynamik gewonnen. Auch wenn Äthiopien beteuert, dass der Megastaudamm lediglich für die Energiegewinnung konzipiert ist, fürchtet Ägypten, dass sich der Wasserabfluss verringern könnte. Vor allem aber wird Ägypten die alleinige Kontrolle über seine wichtigste Wasser-

ressource verlieren – ein Szenario, das seit Dekaden von ägyptischen Regierungen stets als existenzbedrohend dargestellt wurde.

Verhandlungen als letzte Option

In der Vergangenheit setzte Ägypten stets alle diplomatischen Hebel in Bewegung, um den Ausbau der äthiopischen Wasserinfrastruktur zu verhindern. Dieser strikte Kurs war nicht zuletzt auch innenpolitisch von großer Bedeutung, um der Bevölkerung außenpolitische Stärke zu suggerieren und von hausgemachten Versäumnissen bei der Instandsetzung und dem Ausbau der eigenen Wasserinfrastruktur abzulenken. Kairo proklamierte in seiner Nilwasserpolitik zum Teil äußerst aggressiv ein ägyptisches Vorrrecht bei der Wassernutzung und stützte sich hierbei auf Verträge aus der Kolonialzeit, die die anderen zehn Nilanrainer mit Ausnahme Sudans de facto von einer Wassernutzung ausschließen. Der Dammbau in Äthiopien steht somit auch für das ultimative Scheitern der bisherigen ägyptischen Wasserpolitik.

Nachdem Ägypten anfänglich heftig protestiert und versucht hatte, auf internationaler Ebene gegen den Bau des GERD zu mobilisieren und in Gesprächen mit Äthiopien wenigstens dessen Größe zu begrenzen, setzte Kairo seit dem Amtsantritt von Präsident Sisi im Juni 2014 überraschend auf versöhnliche Töne. Die Drei-Parteien-Gespräche mit dem ebenfalls am Unterlauf gelegenen Sudan sowie Äthiopien, die Anfang 2014 zunächst scheiterten, wurden im Herbst wiederaufgenommen. Vor allem aber haben sich im Gegensatz zu den früheren Konsultationen Charakter und Stoßrichtung dieser Gespräche deutlich geändert: es geht nicht mehr darum, ob oder in welcher Form der GERD errichtet wird, sondern darum, wie die ökologischen und sozioökonomischen Folgen des Damms für die einzelnen Anrainerstaaten erfasst, bewertet und bearbeitet werden. Dazu haben sich die drei Länder Anfang 2015 auf die Einsetzung eines internationalen Beratungsunternehmens geeinigt, das im

weiteren Verlauf auch die Umsetzung der erarbeiteten Empfehlungen begleiten soll. Dass sich die ägyptische Staatsführung auf ein solches Vorgehen eingelassen hat, bedeutet implizit die Anerkennung des äthiopischen Dammbaus – ein historischer Schritt, mit dem sich Kairo von seiner bisherigen Position abwandte.

Hinter dem kooperativen Auftreten Sisis in der GERD-Frage steht die Einsicht, dass dem äthiopischen Dammbauvorhaben mit bloßen Drohgebärden kein Einhalt mehr geboten werden kann. Zu entschlossen treibt Addis Abeba sein weitgehend eigenfinanziertes Prestigeprojekt voran. Militärische Optionen etwa hat Ägypten schon angesichts der Entfernung zwischen beiden Ländern und des schlechten Zustands seiner Streitkräfte nicht – auch wenn die Führung in Kairo in der Vergangenheit Gegenteiliges suggeriert hat. Und auch auf die Unterstützung seiner wichtigsten Verbündeten, der USA und der Golfstaaten, kann Ägypten in der Wasserfrage nicht zählen. Für die US-Administration – wie auch für Europa – ist Äthiopien der wichtigste Partner in Ostafrika im »Kampf gegen den Terror«. Die Golfstaaten, allen voran Saudi Arabien, haben ausgeprägte Wirtschaftsinteressen im äthiopischen Agrarsektor und setzen auf Lebensmittelimporte aus der Region. Politischer Druck auf die äthiopische Führung, den Ausbau der Wasserinfrastruktur aufzugeben, ist aus dieser Richtung daher nicht zu erwarten. Folglich ist auch die in der Vergangenheit von Ägypten indirekt angedrohte Internationalisierung des Konflikts, etwa durch Einschaltung des VN-Sicherheitsrates, wenig erfolgversprechend.

Die Rückkehr an den Verhandlungstisch ist für Sisi somit die einzig verbliebene Option, um die absehbaren negativen Folgen des GERD für die ägyptische Wasserversorgung so gering wie möglich zu halten. Kairos Ziel in den direkten Gesprächen mit der äthiopischen Führung ist keine grundsätzliche Neuordnung von Wasserverteilungsrechten. Die ägyptische Seite will vielmehr ein möglichst weitreichendes Entgegenkommen der äthiopischen Regierung

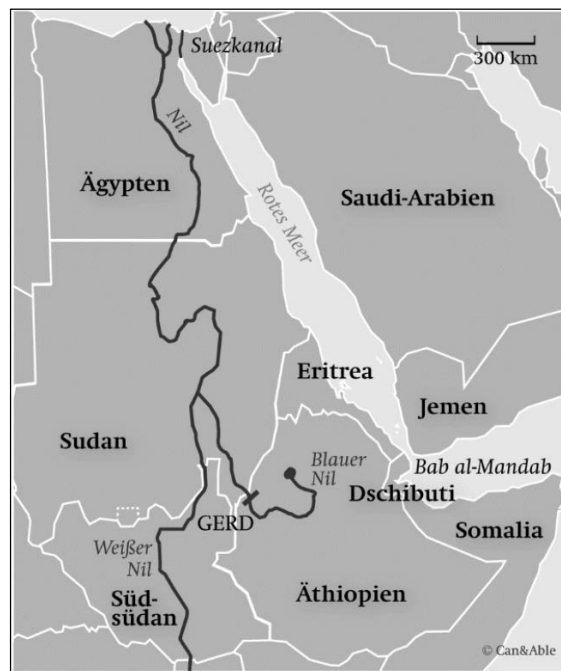
erreichen, wenn die Befüllung des GERD-Staubbeckens ansteht. Denn dieses extrem große Becken wird mit rund 74 Milliarden Kubikmetern Wasser nahezu das Äquivalent der jährlichen Wasserabflussmenge des Nils (84 Milliarden) fassen. Über den Zeitraum über den die Befüllung gestreckt wird, haben sich die Parteien gegenwärtig noch nicht abschließend verständigt.

Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen

Der ägyptische Strategiewechsel hat indes nicht nur verhandlungstaktische Gründe. Die Sisi-Administration versucht durch ihr moderates Auftreten in der Nilfrage auch, die bilateralen Beziehungen zu Äthiopien für weitere Politikfelder zu öffnen. In den vergangenen Monaten wurde auf ägyptischer Seite immer wieder auf die Potentiale einer Intensivierung der Wirtschaftskooperation verwiesen. Tatsächlich ist spätestens seit 2010 eine Zunahme des Handels und der Investitionsflüsse zwischen beiden Ländern zu beobachten. Politisch einflussreiche ägyptische Großunternehmen wie der Kabelhersteller Elsewedy Electric oder das Beteiligungsunternehmen Qalaa Holdings haben nennenswerte Investitionen im bevölkerungsreichsten Land Ostafrikas getätigt und dürften daher in Kairo seit geraumer Zeit auf eine Verbesserung der politischen Beziehungen drängen.

Von noch größerer Bedeutung dürfte für die ägyptische Führung der Ausbau der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Addis Abeba sein. Angesichts des äthiopischen Feldzugs gegen die islamistischen Shabaab-Milizen in Somalia sieht das Sisi-Regime in der nicht minder autoritären politischen Führung Äthiopiens einen natürlichen Partner im selbsterklärten Kampf gegen islamistische Gruppen. Vor allem aber hat Ägypten ein ausgeprägtes strategisches Interesse an der Sicherheitslage im südlichen Roten Meer. Störungen der Schifffahrt im Umkreis der Meerenge Bab al-Mandab würden sich unmittelbar auf den Verkehr durch den Suez-Kanal aus-

Karte
Ausschnitt Nilbecken



wirken, eine der wichtigsten Einnahmequellen Ägyptens. Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Ausbaus des Kanals, des wirtschaftlichen Prestigeprojekts des Sisi-Regimes, der dem gebeutelten Staatshaushalt zukünftig Milliarden-US-Dollar an Mehreinnahmen beschere soll, ist die strategische Bedeutung dieses Seewegs in den vergangenen Monaten für Ägypten sogar noch gestiegen. Vor allem der Bürgerkrieg im Jemen und dessen mögliche Auswirkungen auf die Kontrolle der Schiffroute nördlich der Meerenge Bab al-Mandab beschäftigen seit Monaten die ägyptische Führung. Zum einen wird in Kairo befürchtet, dass der Staatszerfall im Jemen militanten islamistischen Gruppierungen ermöglichen könnte, den Schiffsverkehr nördlich des Bab al-Mandab zu stören. Zum anderen steigt die Angst, dass der Iran durch den Aufstieg der Huthi-Bewegung im Jemen, aber auch durch eine Intensivierung seiner Beziehungen zu Eritrea indirekt Kontrolle über den für Ägypten lebenswichtigen Seeweg erlangen könnte. Gerade angesichts der aktuellen Entwicklungen im Jemen scheint der Schulterchluss mit Äthiopien, der einzigen

Regionalmacht im östlichen Afrika mit schlagkräftiger Armee, aus ägyptischer Sicht nahezu alternativlos.

Fazit: Kein Ende des Nilwasserkonflikts

Deutschland und seine europäischen Partner unterstützen seit Jahren die grenzüberschreitende Wasserkooperation im Nilbecken und sind aktiv für eine friedliche Lösung des Wasserkonflikts im Rahmen der NBI eingetreten. Für sie ist die gegenwärtige Annäherung zwischen Ägypten und Äthiopien zunächst eine gute Nachricht – wenn gleich die internationalen Vermittlungsbemühungen bei dieser Annäherung kaum eine Rolle gespielt haben. Eine Eskalation des Nilwasserstreits, insbesondere zwischen den beiden zentralen Konfliktparteien, scheint durch das ägyptische Entgegenkommen in Bezug auf den äthiopischen Dammbau zunächst abgewendet.

Das kooperative Auftreten der Sisi-Administration sollte allerdings nicht mit einer grundsätzlichen Kehrtwende in Ägyptens Nilwasserpolitik verwechselt werden. Die faktische Anerkennung des Damms, dessen Bau nicht mehr verhindert werden kann, stellt vielmehr eine unausweichliche Anpassung der ägyptischen Verhandlungsstrategie an die Realität dar. Zudem hat eine Neugewichtung der ägyptischen Sicherheitsinteressen diese Kursänderung entscheidend motiviert.

Keineswegs bedeutet der Strategiewechsel der Sisi-Administration das Ende des Verteilungs- und Nutzungskonflikts um das Nilwasser. Der oberflächliche Eindruck, Ägypten könnte sich unter Präsident Sisi in dieser Frage konstruktiver verhalten, als dies unter Husni Mubarak oder Mohammed Mursi der Fall war, täuscht. Die gegenwärtige ägyptische Annäherung an Äthiopien vollzieht sich ausschließlich innerhalb der Konfliktarena des GERD. Der übergeordnete Streit in der Frage der grundsätzlichen Verteilung des Nilwassers bleibt hiervon unberührt.

Nicht zuletzt angesichts der nationalistischen Grundausrichtung des Sisi-Regimes

wird sich daran auch auf absehbare Zeit wenig ändern. Im Gegenteil: Dadurch, dass die historischen Wassernutzungsrechte nach dem Militärputsch vom Sommer 2013 sogar in die neue ägyptische Verfassung aufgenommen wurden (Artikel 44), hat die politische Führung in Kairo einen Kurs vorgegeben, der ihren Handlungsspielraum in der Nilfrage zukünftig stark begrenzt. Dass in der gegenwärtigen Kosten-Nutzen-Kalkulation des Sisi-Regimes eine Annäherung an Äthiopien höher gewichtet wird als das innenpolitische Instrumentalisieren des Wasserstreits, kann sich dementsprechend schon bald wieder ändern. Sollte es auf absehbare Zeit zu Engpässen in der ägyptischen Wasserversorgung kommen, könnte das Sisi-Regime deutlich aggressivere Töne in der Nilfrage anstimmen. Die Rückkehr zum Ressourcennationalismus vergangener Tage könnte einmal mehr dazu dienen, vom eigenen Versagen bei der Modernisierung der Wasserinfrastruktur und dem unzureichenden Wassermanagement des Landes abzulenken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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

Lektürehinweise

Tobias von Lossow

Machtverschiebung am Nil. Äthiopien und Ägypten begegnen sich im Wasserkonflikt auf Augenhöhe

SWP-Aktuell 11/2013, Februar 2013, 4 Seiten

Tobias von Lossow

»Versorgungs- und Konfliktrisiken im Nilbecken: Kooperation mit Grenzen«

in: Marianne Beisheim (Hg.),

Der »Nexus« Wasser-Energie-Nahrung.

Wie mit vernetzten Versorgungsrisiken umgehen?

SWP-Studie 11/2013, Mai 2013, S. 61-68