

Konfliktprävention bei der Nutzung internationaler Gewässer

am Fallbeispiel Niger

Von Regine Schubert
Friedrich-Ebert-Stiftung Mali und Senegal

Zusammenfassung

Klimatische Veränderungen, Bevölkerungsdruck und Eingriffe in das natürliche Umfeld durch Staudämme und Bewässerungsanlagen lassen das Konfliktrisiko zwischen den Anrainerstaaten grenzüberschreitender Flüsse in Westafrika wachsen. Das Management des Wassers des Niger, des größten Flusses der Region, ist damit zu einer besonderen Herausforderung geworden. Bisher kam es zu keinem militärisch ausgetragenen Konflikt, dennoch gilt das Nigerbecken als Hochrisikozone. Umso wichtiger ist die Entwicklung wirksamer Präventions- und Schlichtungsmechanismen für den Krisenfall. Dies hat auch die zuständige Regulierungsbehörde, *Autorité du Bassin du Niger* (ABN) jetzt erkannt. Obwohl sie sich bisher eher durch Passivität auszeichnete, arbeitet sie nun daran, mit Unterstützung internationaler Geber, allen voran Frankreichs, die ihr innewohnenden Potentiale zu stärken. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass ein wirksamer und nachhaltiger Rahmen für Konfliktprävention im Nigerbecken geschaffen wird. Jedoch ist fraglich, ob diese Perspektive realistisch ist, oder ob die Einzelinteressen der Anrainerstaaten einer Stärkung der ABN entgegenstehen. Bei Konflikten würden in diesem Fall, wie bisher, bilaterale Lösungen bevorzugt werden.

Der Niger ist der größte Fluss Westafrikas. 110 Millionen Menschen leben heute an seinen Ufern. Direkte Anrainerstaaten sind die fünf Länder Guinea, Mali, Niger, Nigeria und Benin, weitere fünf Länder, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Kamerun, Tschad und Algerien liegen an seinen Zuflüssen. Der Niger durchfließt verschiedene Klimazonen: er entspringt in den regenreichen Tropen Guineas, fließt durch den von zahlreichen Dürren betroffenen Sahel bis zum Rand der Sahara und wieder zurück in die Tropen Nigerias. Dieser Verlauf ermöglicht den Austausch von Süßwasser von den feuchten Regionen in die ariden Zonen. Nur dadurch haben große Gebiete in den Sahelländern Mali und Niger überhaupt Anteil am kostbaren Gut Wasser. Die Interdependenz der Staaten bei der Nutzung des Nigerwassers ist daher enorm hoch. So ist es nicht verwunderlich, dass jede

Veränderung des natürlichen Umfeldes des Nigerbeckens unvermeidlich den Keim von Konflikten in sich trägt.

Das Konfliktpotenzial im Nigerbecken

Bereits ohne menschliche Eingriffe ist das Nigerbecken dramatischen Veränderungen unterworfen: Die Saheldürren der letzten 30 Jahre haben das mittlere Wasservolumen des Niger um etwa ein Drittel reduziert. Dies führte zu einer Verringerung des hydrostatischen Niveaus in der Nähe von Ackerbauflächen und zur Störung der Fließgeschwindigkeit des 4200 km langen Flusses. Während der großen Dürren 1985 und 1990 hörte der Niger auf der Höhe von Niamey praktisch auf zu fließen. Wenn der klimatische Trend anhält, ist von einer weiteren Abnahme der Wassermenge und zunehmender Versandung des Flussbettes auszugehen. Verheerende Ausmaße hätte dies vor allem für Mali und Niger. Für sie ist der Fluss eine Lebensader, unerlässlich für Trinkwasserversorgung, Land- und Weidewirtschaft. Hinzu kommen vom Menschen verursachte Veränderungen: unangepasste Produktionstechniken, Verschmutzung des Flusswassers und unzureichendes Management von Staudämmen. Demographischer Druck – in Mali etwa hat sich die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren annähernd verdoppelt – verschärft die Situation zunehmend. Kurz: es besteht ein zunehmend höherer Bedarf an Wasser. Wenn die aktuellen Tendenzen anhalten, wird er sich bis zum Jahr 2025 verfünffachen. Sollten die Anrainerstaaten zudem ihre Entwicklungsambitionen verwirklichen, wird der künftige Bedarf ein Vielfaches des Heutigen ausmachen.

Unter diesen Bedingungen können plötzliche tief greifende Veränderungen der natürlichen Umgebung, etwa ausgelöst durch die Errichtung künstlicher Bewässerungsanlagen, den Bau von Staudämmen, oder die Umleitung von Flüssen, verbunden mit der Unfähigkeit, diese Veränderungen durch bilaterale Abkommen, internationale Regulierungsbehörden oder Völkerrecht, effektiv zu managen, leicht zu Auslösern zwischenstaatlicher Konflikte werden. Die genannten Faktoren sind in der Region des Nigerflusses häufig anzutreffen und machen diese damit zu einer Hochrisikozone. Besonders Konfliktpotential enthalten in diesem Zusammenhang unilaterale Staudammprojekte.

Konfliktauslöser Staudammprojekte

In dem Wunsch, die Auswirkungen von Klimaschwankungen auf die Wasserressourcen des Niger besser kontrollieren zu können, haben die Länder des Nigerbeckens 20 Staudammprojekte in Planung. Darunter: Fomi und Kamarato in Guinea; Kénié, Taoussa und Labezanga in Mali; Dyodyonga und Gambou zwischen Benin und Niger; Kandadji im Niger; Lokoja, Makurdi und Onistha in Nigeria. Ihre ökonomische Bedeutung ist unumstritten, ebenso unumstritten sind jedoch ihre Auswirkungen auf die Umwelt.

Natürlicherweise sind Nutzen und Schäden von Staudämmen regional unterschiedlich verteilt – nicht nur durch die gestaute Wassermenge. So kann etwa ein Staudamm am Oberlauf Einfluss auf den gesamten Fischereisektor am Unterlauf des Flusses haben. Staudämme an internationalen Flüssen benötigen daher gründliche Vorstudien, eine multilaterale Planung sowie ein effektives Management, das all diese Faktoren berücksichtigt. Im Bereich des Nigerbeckens sind diese Voraussetzungen nur in Ansätzen gegeben. Fast alle Pläne zum Bau von Staudämmen sind unilateral erstellt worden. Länder am Oberlauf tendieren dazu, ihre Verantwortung für die Wassermenge am Unterlauf zu negieren. Zu Spannungen kam es deshalb bereits zwischen Niger und Nigeria, sowie zwischen Mali und Nigeria.

Nigeria, das selber am Unterlauf des Niger enorme Staudämme und Bewässerungsanlagen gebaut hat, fürchtet ein Absinken des Wasserspiegels durch den Bau von Staudämmen im Staate Niger (Kadadji) und, in geringerem Maß, in Mali (Taoussa). Die nigerianische Regierung hat bereits mehrfach ihre Vorbehalte dagegen zum Ausdruck gebracht. Niger wiederum ist gleichermaßen besorgt, dass der Bau des Staudamms Taoussa in Mali negative Auswirkungen auf den Wasserstand im eigenen Land hat. Das Absinken des Wasserspiegels durch mangelnde Niederschläge trägt zusätzlich zur Verschärfung der Situation bei.

Präventions- und Schlichtungsmechanismen im Bereich des Nigerbeckens

Folgende Mechanismen kamen bisher bei der Lösung und Prävention von Konflikten im Nigerbecken zum Einsatz:

- Orientierung am Völkerrecht
- Bilaterale Abkommen
- Vermittlung durch die Regulierungsbehörde *Autorité du Bassin du fleuve Niger* bzw. *Niger Basin Authority* (ABN, bzw. NBA)

a) Orientierung am Völkerrecht

Mehrere **völkerrechtliche Verträge** haben eine Bedeutung für das Flusswassermanagement im Bereich des Nigerbeckens:

- Die Konvention der Vereinten Nationen über die Nutzung internationaler Wasserwege für nicht-Schifffahrtzwecke, die 1997 nach dreißigjähriger Debatte verabschiedet wurde.
- Die so genannte Ramsar-Konvention, das Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung von 1971.
- Die Konvention zum Schutz der Biodiversität von 1992.
- Die Konvention der Regulierungsbehörde der *Autorité du Bassin du fleuve Niger* ABN.

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Nutzung internationaler Wasserwege für nicht-Schifffahrtzwecke ist angesichts noch ausstehender Ratifizierungen zwar noch nicht in Kraft getreten, gilt aber dennoch bereits als internationale Norm. Sie regelt die Verantwortlichkeiten der Staaten bezüglich der Nutzung grenzüberschreitender Flüsse. Die grundlegenden Prinzipien: Information und Abstimmung zwischen Anrainerstaaten eines internationalen Flusses, die Verpflichtung, durch die eigenen Nutzung den übrigen Anrainerstaaten nicht zu schaden, die „gerechte und vernünftige“ Nutzung internationaler Wasserwege etc. sind in dieser Konvention festgeschrieben. Im Bereich des Nigerbeckens hat bisher allein die Cote d'Ivoire die Konvention ratifiziert. Dennoch hat die Konvention die Anrainerstaaten des Nigerbeckens zur Definition von *Codes of Conduct* inspiriert. Die Prinzipien der Konvention finden sich beispielsweise in der Deklaration von Paris des Gipfels der Staatschefs der ABN von 2004.

Alle Staaten des Nigerbeckens sind sowohl der Ramsar-Konvention als auch der Konvention zum Schutz der Biodiversität beigetreten

In einigen Konfliktfällen zeigte sich, dass die Staaten des Nigerbeckens bereit sind, Völkerrecht zur Rechtfertigung ihrer Position heranzuziehen. Interessant wird es sein, den Ausgang des Konflikts zwischen Benin und Niger zu beobachten, der sich seit 2002 vor dem Internationalen Gerichtshof befindet: Seit den 60er Jahren streiten beide Staaten über die Zugehörigkeit der im Niger liegenden Insel Lété. Die Insel wird von

beninischen Ackerbauern bewohnt aber von nomadischen Viehzüchtern aus dem Niger als Weidegebiet genutzt. Aufgrund der Entwicklungspläne der letzten Jahre, insbesondere der geplanten Staudämme von Gambou und Dyodyonga, sehen beide Länder es als essentiell wichtig an, die Grenzen entlang des Niger und des Mékrou (Zufluss des Niger) endgültig festzuschreiben.

b) Bilaterale Abkommen

Die größte Bedeutung bei der Prävention und Schlichtung von zwischenstaatlichen Konflikten im Nigerbecken haben **bilaterale Abkommen**. Genannt seien hier:

- Kamerun-Nigeria: Abkommen über die Nutzung des Fluss Benoué (wichtigster Zufluss des Niger, 2000).
- Benin-Niger: Abkommen über die Realisierung des Staudamms von Dyodyonga (1999).
- Nigeria-Niger: Abkommen über die gerechte und ausgewogene Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen (1990).
- Niger-Mali: Protokoll über die Kooperation bei der Nutzung des Nigerwassers (1988).
- Guinea-Mali: Das Projekt GHENIS (Gestion hydro écologique du Niger Supérieur), ein *Code of Conduct* mit dem Ziel der Abstimmung des Hydroökologischen Managements des Nigers in der Grenzregion beider Länder.

Eine Regelung, wie bilaterale Abkommen und internationale Konventionen zueinander stehen, gibt es derzeit nicht. Die Vielzahl der bilateralen Abkommen zur Wassernutzung zwischen den Staaten des Nigerbeckens zeigt vor allem, dass es noch keinen größeren anerkannten rechtlichen Rahmen gibt, der in Konfliktfällen angewandt wird. Welches also ist die Rolle, Funktion und Perspektive der bereits seit vielen Jahren existierenden Regulierungsbehörde ABN?

c) Rolle und Funktion der Autorité du Bassin du Niger (ABN)

Die Idee einer Regulierungsbehörde für das Nigerbecken stammt bereits aus der französischen Kolonialzeit. So wurde in den 50er Jahren die *Mission d'Etude et d'Aménagement du Niger (MEAN)* gegründet. Mit der Unabhängigkeit Westafrikas verschwand auch die MEAN. Dennoch erkannten die im Bereich des Nigerbeckens neu

entstandenen Staaten die Notwendigkeit, sich bezüglich der Nutzung des Flusswassers zu koordinieren und gründeten 1963 die *Commission du Fleuve Niger* (CFN). Nach 17-jähriger Zusammenarbeit ohne nennenswerte Erfolge entschloss man sich zur Neugründung der Organisation mit über die reine Koordination hinausgehenden Kompetenzen. So wurde im November 1980 im guineischen Faranah die ABN aus der Taufe gehoben. Der ABN gehören die neun Länder an, die am Niger oder einem seiner Zuflüsse liegen: Benin, Burkina Faso, Kamerun, Cote d'Ivoire, Guinea-Conakry, Mali, Niger, Nigeria und Tschad. Nicht vertreten ist Algerien, deren unterirdische Wasserquellen ebenfalls Zuflüsse des Niger speisen. Der Sitz der Organisation befindet sich in Niamey. Das oberste Entscheidungsorgan ist der Gipfel der Staats- und Regierungschefs, der alle zwei Jahre stattfindet.

Ihren hochgesteckten Zielen: Erstellung eines integrierten Entwicklungsplanes für das Nigerbecken, Realisierung gemeinsamer Projekte, Koordinierung der nationalen Politiken, wurde auch die ABN nur ansatzweise gerecht. Trotz der erneuten Festschreibung der Prinzipien 1987 und zahlreicher Revisionen ihrer gemeinsamen Konvention, blieb die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern schwach, die Dynamik der Organisation ließ zu wünschen übrig.

Entsprechend ist die **Bilanz der ABN bei Prävention und Schlichtung zwischenstaatlicher Konflikte recht mager**. Nur in zwei Fällen wurde sie bisher aktiv:

- als Vermittler zwischen Kamerun und Nigeria um den Fluss Benoué. Unter der Schirmherrschaft der ABN wurde im Januar 2000 das bilaterale Abkommen über Informationsaustausch, Koordinierung und Abstimmung bei der Konzeption gemeinsamer hydraulischer Projekte abgeschlossen.
- als neutraler Dialograhmen zwischen Mali, Niger und Nigeria im Interessenkonflikt um den Bau von Staudämmen am Oberlauf des Niger. Der Vermittlungs- und Diskussionsprozess dauert noch an und hat bisher immerhin dazu beigetragen, dass keiner der Konflikte eskalierte.

Gründe für die Passivität der ABN

Für die bisherige Passivität und niedrige Bilanz der ABN in der Konfliktprävention gibt es mehrere Gründe:

- Die ABN kämpft mit den grundsätzlichen Schwierigkeiten einer Regulierungsbehörde eines grenzüberschreitenden Flusses (s.u.)
- Die ABN ist in den Mitgliedsstaaten kaum verankert
- Unzureichende finanzielle Ausstattung der ABN

Ein Licht auf die Problematik der ABN wirft der **Vergleich zwischen grenzüberschreitenden Flüssen und Grenzflüssen**. Grenzüberschreitende Flüsse durchfließen mehrere Länder, markieren aber nicht deren Grenze. Ein Grenzfluss dagegen markiert in weiten Teilen seines Verlaufes die Grenze zwischen zwei Staaten. Die meisten Flüsse im Nigerbecken, allen voran der Niger selber, sind grenzüberschreitend. Während sich bei Grenzflüssen die Interessen der Anrainerstaaten recht leicht definieren lassen, ist dies bei grenzüberschreitenden Flüssen nicht der Fall. Regulierungsorganisationen grenzüberschreitender Flüsse müssen daher Kosten und Nutzen, Vorteile und Nachteile gemeinsamer Aktionen, Projekte oder Schlichtungsversuche formulieren. Die ABN als Regulierungsorganisation eines mehrere grenzüberschreitende Flüsse umfassenden Flussbeckens kann die Einzelinteressen ihrer Mitgliedsstaaten bisher nur schwer auf einen Nenner bringen. Dies führt dazu, dass die Mitgliedsländer der ABN im Konfliktfall bilaterale Einigungen bevorzugen – und damit die Anzahl der bilateralen Abkommen im Bereich des Nigerbeckens vergleichsweise hoch ist.

Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist der Vergleich mit der Regulierungsbehörde für den Senegalfluss, der Organisation für die Nutzbarmachung des Senegalflusses (*Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal*, OMVS). Die OMVS gilt als erfolgreiches Beispiel einer Regulierungsbehörde, sowohl bei der Lösung von Konflikten unter den Mitgliedsstaaten, als auch bei der Planung und Durchführung groß angelegter Entwicklungsprojekte. Dies ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Senegal im Gegensatz zum Niger kein grenzüberschreitender Fluss, sondern ein Grenzfluss ist und in weiten Teilen seines Verlaufes die Grenze zwischen zwei Staaten markiert. Bei Grenzflüssen lassen sich die Interessen der Anrainerstaaten, wie ausgeführt, recht leicht

definieren. Zudem hat die OMVS nur drei Mitgliedsländer und nicht deren neun wie die ABN. Dies vereinfacht Konsensprozesse und das Erarbeiten gemeinsamer Interessen und Positionen.

Problematisch für die ABN ist zudem ihre **mangelnde Verankerung in den Mitgliedsstaaten**. Obwohl in allen Mitgliedsländern nationale *focal points* gegründet wurden, weisen nationale Organisationen darauf hin, dass ihnen immer noch nicht klar sei, wofür die ABN eigentlich stehe. In einigen Ländern gibt es zudem Auseinandersetzungen darüber, welche nationale Behörde die Zuständigkeit für die ABN, und damit die *focal points*, besitze. Eine inhaltliche Diskussion über die Aufgaben der ABN wird auf nationaler Ebene kaum geführt, Öffentlichkeitsarbeit der ABN findet so gut wie nicht statt.

Eine weitere Schwierigkeit der ABN ist ihre **unzureichende finanzielle Ausstattung**. Die Organisation, deren Mitglieder zu den ärmsten Ländern der Erde gehören, hat angesichts fehlender Mitgliedsbeiträge bisher kaum die Möglichkeit, eine finanziell eigenständige Struktur zu entwickeln. Entsprechend abhängig ist man von internationalen Geberorganisationen. Dies ist im regionalen Umfeld jedoch keine Besonderheit: Auch der Erfolg der OMVS wäre ohne die immensen Leistungen der Geber und deren Investitionen in die Entwicklungsprojekte Manantali und Diama nicht möglich gewesen.

Perspektiven der ABN

Ob die ABN trotz der beschriebenen Probleme in Zukunft ihrer wichtigen Aufgabe besser gerecht werden kann, hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab:

- Dem politischen Willen der Mitgliedsstaaten, die ABN zu fördern und als Regelungsinstanz im Konfliktfall anzuerkennen.
- Der Unterstützung der ABN durch die internationalen Geber.

Hier stehen die Zeichen derzeit günstig: Die Staaten der Region haben ebenso wie die internationale Gemeinschaft erkannt, dass ein Konzertierungsrahmen im Nigerbecken angesichts der aufgezeigten Konfliktpotenziale dringend notwendig ist. Es herrscht die Einstellung vor, dass es zur ABN, so schwach sie auch noch sein mag, keine Alternative

gibt. Die ABN konnte im Jahr 2003 verstärkt internationale Geberorganisationen für ihre Programme gewinnen, allen voran die Regierung Frankreichs aber auch die Weltbank, UNDP, FAO, die Regierung Kanadas, UNCCD und IUCN. Der WWF hat 2004 eigens ein Büro für die Kooperation mit der ABN in Niamey eingerichtet.

Vom 26. bis 27. April 2004 fand der ABN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten auf Einladung Chiracs in Paris statt. Ergebnis war die Verpflichtung auf einen Abstimmungs- und Partnerschaftsrahmen auf der Grundlage der Prinzipien des ABN-Prozesses zur Erarbeitung eines Aktionsplanes für nachhaltige Entwicklung des Nigerbeckens, der „*Vision Partagée*“. Damit ist die Hoffnung verbunden, die der ABN innewohnenden Potenziale verstärkt zur Geltung zu bringen.

Die in Paris unterzeichnete Deklaration „*Prinzipien des Managements und der Guten Regierungsführung für eine nachhaltige Entwicklung des Nigerbeckens*“ ist ein wichtiger Schritt zur ökologischen und sozial gerechten Nutzung der wirtschaftlichen Potentiale des Nigerbeckens – und damit zur Prävention potentieller Konflikte. In der Deklaration wird explizit gefordert: *Vermittlung und Mediation sind die bevorzugte Art und Weise, alle möglicherweise auftretenden Differenzen zwischen den Mitgliedsländern zu regeln. Alle Mittel, politisch, institutionell oder juristisch, die die Prävention von Streitigkeiten oder die Regelung von Konflikten fördern, die das Wassermanagement betreffen, müssen untersucht werden.*

Vom Erfolg dieser Initiative wird nicht nur die Zukunft der ABN, sondern auch in hohem Maß die politische Stabilität der Region abhängen. Sollte es jedoch alleine bei einer *donor driven initiative* bleiben, wäre die Nachhaltigkeit des Ansatzes in Frage gestellt. Es muss sich zeigen, ob die Staaten des Nigerbeckens über Absichtserklärungen hinaus bereit sind, die ABN zu stärken und sich ihrer Regelungsmechanismen zu unterwerfen. Nur so kann sich die ABN zu einer tatsächlichen Kraft bei der Prävention und Schlichtung zwischenstaatlicher Konflikte in der Region entwickeln.

Abkürzungsverzeichnis

ABN	<i>Autorité du Bassin du Fleuve Niger</i> – Regulierungsbehörde des Nigerbeckens
AU	Afrikanische Union
CFN	<i>Commission du Fleuve Niger</i> – Vorgängerorganisation der ABN
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> - Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GHENIS	<i>Gestion hydro écologique du Niger Supérieur</i> - Hydro- ökologisches Managements des Oberlaufes des Niger
IUCN	<i>World Conservation Union</i>
MEAN	<i>Mission d'Etude et d'Aménagement du Niger</i> – Vorgängerorganisation der CFN
NBA	<i>Niger Basin Authority</i> , siehe ABN
NEPAD	<i>New Economic Partnership for African Development</i>
OMVS	<i>Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal</i> - Organisation für die Nutzbarmachung des Senegalflusses, Regulierungsbehörde des Senegal-Flusses
UNCCD	<i>United Nations Convention to Combat Desertification</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

Bibliographie:

Autorité du Bassin du Niger: www.abn.ne

Bär, Rosemarie: *Wasser braucht den Schutz des Völkerrechts*, in: GLOBAL dokument 4, April 2004

FAO: *Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses: Africa*, in: www.fao.org/docrep/W7414B/W7414B00.htm

Lakh, Mamadou: *Organisation Pour La Mise en Valeur du Fleuve Senegal*, in: www.oieau.fr/ciedd/contributions/atriob/contribution/omvs

Niasse, Madiodio: *Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'Ouest*, in : VertigO- La revue en sciences de l'environnement sur le WEB, Vol 5 No.1, mai 2004

Système d'Observation du Cycle Hydrologique de l'Afrique de l'Ouest et Centrale:
Autorité du Bassin du Niger- Mission, Activités en cours et Perspectives, in:
<http://aochycos.ird.ne/HTMLF/abn.html>

UN OCHA: *Niger: La France offre \$ 11 millions de dollars pour L'aménagement du fleuve Niger*, in www.reliefweb.int

Wouters, Patricia: *The legal response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond*: in:
www.thewaterpage.com/pat_wouters1.htm