

# Odyssey 2025: WAPDA und die Energieversorgung Pakistans

Von Matthias Paukert

Die staatliche Behörde für Wasser und Energie hatte wesentlichen Anteil an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes am Indus. Ihr aktueller 25-Jahresplan, das bisher umfangreichste Entwicklungsprogramm Pakistans, benennt die wichtigsten Aufgaben des Landes in den folgenden beiden Dekaden. Eine Reihe von großen Wasserkraft- und Bewässerungsprojekten stellt den ehrgeizigen Versuch dar, den wachsenden Strom- und Wasserbedarf des Landes zu decken. Kritiker bezweifeln jedoch, daß WAPDAs Strom-Rechnung aufgehen wird.

Die *Water and Power Development Authority* (WAPDA) ist eine der wichtigsten Bundesbehörden Pakistans. Als größter öffentlicher Arbeitgeber, von den Streitkräften abgesehen, repräsentiert sie den Staat Pakistan und dessen politische Elite in besonderer Weise. Gegründet 1958, wird WAPDA heute geleitet von ehemaligen hohen Offizieren der pakistanischen Streitkräfte, an deren Spitze General Zulfiqar Ali Khan im WAPDA House in Lahore residiert. Die Stellung der Behörde wird unterstrichen durch den Umstand, daß sie keinem Ministerium untersteht; die obersten Beamten (*secretaries*) der Minister für Wasser und Energie sowie für Finanzen, Planung und Entwicklung sind dem Vorsitzenden als *ex officio*-Mitglieder beigeordnet. Der Vorsitzende von WAPDA hat direkten Zugang zur Regierung und nimmt an wichtigen Entscheidungen in den entsprechenden Sektoren teil. Durch ihre breite Zuständigkeit in fast allen Fragen der Wasser- und Energieversorgung ist WAPDA die erste Adresse in vielen Belangen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowohl auf Bundes- wie auf Provinzebene. WAPDA verfügt damit über größeren Einfluß auf staatliche Entwicklungsvorhaben als die meisten Institutionen. Zu ihren Aufgaben zählen Stromerzeugung und -versorgung, Wasserversorgung für die Landwirtschaft, Instandhaltung der Bewässerungsanlagen, Hochwasserschutz und Binnenschifffahrt. Da-

mit übernimmt WAPDA als zentrale Behörde Kompetenzen, die zuvor den Energie- und Wasserministerien der Provinzen oblagen.

## Die größte Behörde des Landes

Rund 180.000 Mitarbeiter sind in den drei Unternehmensbereichen Wasser, Energie und Finanzen beschäftigt. Der *Power Wing*, der mit der Stromversorgung des Landes betraut ist, ist der umfangreichste; in ihm arbeiten rund 80 Prozent der Beschäftigten. Im *Water Wing* werden der Betrieb der großen Staudämme sowie der Bewässerungsanlagen im Flußbecken des Indus, eingeteilt in vier Zonen, verwaltet, während der *Finance Wing* zuständig ist für operative Planung und Finanzierung der laufenden und zukünftigen Vorhaben. Finanziert werden die Projekte der Behörde aus Geldern der Bundes- und der Provinzregierungen, aus dem Stromverkauf sowie aus öffentlichen Krediten nationaler und internationaler Institutionen. Die Stromversorgung der acht größten Metropolen (außer Karachi) und vier großen Distrikte, noch immer fest in staatlicher Hand, regeln *Electric Supply Companies*, eigenständige Gesellschaften unter dem Dach der WAPDA. Mit einer Reihe von Ausbildungs- und Sozialeinrichtungen (u.a. Krankenhäuser) bietet die geradezu militärisch Behörde

ihren Beschäftigten umfangreiche Leistungen und bildet ihren Nachwuchs in mehreren Akademien selbst aus.

Die Privatisierung des Energiesektors - angeregt nicht zuletzt aufgrund der enormen finanziellen Herausforderungen durch die Elektrifizierung weiterer ländlicher Gebiete und durch den Modernisierungsbedarf des bestehenden Netzes, aber auch wegen der mangelnden Effizienz des bürokratischen Apparates - verläuft schleppend, und nur schrittweise gibt die Behörde Teile ihrer Zuständigkeit ab, wie jüngst die Stromversorgung der Distrikte Jamshoro und Faisalabad, für die nun private Firmen (IPP, *Independent Power Producers*) gesucht werden. Der Koloß, in der Presse als "weißer Elefant" (*Herald*) titulierte, steht unter wachsendem politischen und gesellschaftlichen Druck, sich zu reformieren. Die Behörde, deren nationale Bedeutung heute weithin sichtbar durch gewaltige Staudämme und ausgedehnte Bewässerungssysteme sichtbar ist, tritt mit einem kühnen Programm die Flucht nach vorn an.

## Die Vision: elf neue Staudämme und Bewässerungskanäle

Vor fast genau zwei Jahren stellte die WAPDA ihr Langzeitvorhaben zur Sicherung des Energiebedarfs - unter dem optimistischen Titel *Vision 2025* - der Re-

gierung in Islamabad vor: Ein System neuer Staudämme sowie zusätzliche Kanäle, konzipiert für drei Bauphasen bis zum Jahr 2025, werde sowohl die Energieerzeugungskapazitäten (Wasserkraft) wie auch die landwirtschaftliche Nutzfläche entscheidend vergrößern. Für die Durchführung aller Projekte wurden \$ 45

Mrd. veranschlagt, die aus öffentlichen Mitteln wie auch von internationalen Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfond, Asiatische Entwicklungsbank/ADB) und nationalen Institutionen (etwa GTZ) kommen sollten. Die Umstände der Präsentation waren jedoch ungünstig. Denn die leidige Kontroverse um den Kalabagh-Großstaudamm - ein seit Jahren umstrittenes Großprojekt - hatte gerade auf einen Höhepunkt erreicht: Zahlreiche Parteien und NGOs, ein Großteil der Medien, die pakistanische *community* in den USA und viele Fachleute beteiligten sich an der - mitunter sehr heftigen - Debatte um den Sinn und die möglichen Gefahren dieses mutmaßlich größten pakistanischen Staudamms, für den die Weltbank bereits Finanzmittel in Aussicht stellte.

Vor allem am Unterlauf des Indus war der Protest am entschiedensten und ausdauerndsten, befürchteten doch viele Bauern, weniger Wasser als bisher zu erhalten. Bis heute besteht im Sindh eine starke Front gegen den Damm, und die Regierung unter Gouverneur Soomro hat ihr ursprüngliches Plädoyer für Kalabagh längst zurückgezogen. Seinerzeit hatte die gerade zehn Monate amtierende Regierung Musharraf noch auf einen Konsens unter den vier Provinzen gehofft, um damit die ambitionierten Pläne des *Chief Executive*, die Wirtschaft durch effizientere Institutionen, größere öffentliche Partizipation und eine Stärkung der Provinzautonomie wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Die *provincial disharmony* (so Pervez Musharraf zu Beginn seiner Regierungsübernahme am 18.10.1999) müsse überwunden werden, um gemeinsam die Aufgaben der Zukunft - explizit die Bereiche Ernährung und Energieversorgung - zu bewältigen.

Ein Jahr später waren außer der Regierung des Punjab - im Kerngebiet des Fluß-

systems gelegen und somit wohl Hauptnutznießer der Anlage - alle Provinzen gegen den Staudammbau, da sie einseitige Benachteiligungen vor allem in puncto Wasserverteilung - befürchteten. Die WAPDA, im Verlauf der zunehmend politisierten Kontroverse zum Feindbild vieler Aktivisten avanciert, propagierte den Damm - und mit ihm

### „WAPDA - Feindbild vieler Aktivisten.“

die klassische Leitidee des Staudammkonzepts - als Motor des wirtschaftlichen Aufschwungs: Dank umfangreicher Vorstudien relativ rasch realisierbar, würde der Damm bei Kalabagh an der nördlichen Grenze zwischen Punjab und der Nordwestprovinz (NWFP) sowohl die Wasserversorgung der Landwirtschaft, wie auch die Stromerzeugung verbessern und damit deutliche Signale in Richtung potentieller Investoren setzen, die bislang von den häufigen Stromausfällen (infolge überlasteter Leitungen und Relais) gerade in den urbanen Zentren abgeschreckt wurden.

Noch vor dem Scheitern der letzten Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Provinzen, im August 2000, präsentierte die WAPDA-Leitung ihre *Vision 2025*, die zwar nicht den Kalabagh-Damm, dafür aber einige mit dem ursprünglichen Plan verbundene kleinere Projekte enthielt: neue Staudämme bei Basha und Skardu, die Erhöhung des Mangla-Damms, mehrere Wehre und Verbindungskanäle vor allem im Sindh sowie drei weitere große Kanäle im Punjab, in Balochistan und in der NWFP (Thal, Kachhi, Chashma).

In Expertenkreisen ist der Streit um die Strategien zur Bewältigung des rasch steigenden Bedarfs an Nahrungsmitteln und Energie noch nicht beendet. Der konservative Flügel rät, den Weg gesteigerter Kapazitäten - sprich neue Dämme und Stauseen - zu gehen. Kritiker warnen jedoch - mit Blick auf die Erfahrungen des östlichen Nachbarn - vor den sozialen, ökonomischen und ökologischen Risiken solcher drastischen Ein-

griffe in das natürliche Flußsystem. In der Tat hat bereits die unvollständige Umsiedlung bzw. Entschädigung der vom Tarbela-Damm (in der *Northwest Frontier Province*) betroffenen Gemeinden tiefe soziale Brüche und neue Schulden hinterlassen, denn die soziale und wirtschaftliche Rehabilitation gelang nur unzureichend: Unterbrochene soziokulturelle Bindungen bilden Zäsuren in den Kommunen, der Wettbewerb um die ebenfalls knappe Ressource Boden verschärft sich durch die 'Immigranten' noch, die nun *nolens volens* mit ihren neuen Nachbarn gemeinsame Lebensgrundlagen teilen müssen.

Ob für die in der Zukunft von Umsiedlung betroffenen Kommunen - mit mehreren Hunderttausend Einwohnern - genügend Siedlungs- und Nutzflächen zur Verfügung stehen, wird bezweifelt. Hinzukommt die Gefahr verschärfter Überschwemmungen infolge der Aufstauung. Ob die neuen Anlagen sich rasch genug amortisieren werden, ist ebenfalls ungewiß. In Indien trifft das für die wenigsten der zahlreichen Großstaudämme zu (siehe u.a. den Bericht der *World Commission on Dams*). Die starke natürliche Verschlammung (*siltation*) des Indus, so wird prognostiziert, könnte schon in wenigen Jahren die Reservoirs so weit füllen, daß sich die Wasserspeicherkapazität deutlich reduzieren würde - und mit ihr der Wasserdurchfluß an den Wehren und somit auch die Stromerzeugung. Der Tarbela-Damm etwa, so meldete

WAPDA, hat so bereits 25 Prozent seiner Kapazität eingebüßt. Mit diesem Argument begründet WAPDA-Chef Khan denn auch den Bedarf an neuen Staudämmen, da die Kapazitäten der beste-

henden drei Großreservoirs (Mangla, Tarbela, Chashma) binnen der folgenden beiden Dekaden rapide abnehmen werde und deshalb durch Neubauten ersetzt werden müßten, da man der Sedimentablagerungen nicht Herr werden könne.

Jedoch ist zu befürchten, daß viele potentielle Kunden vor allem in den ländlichen Regionen nicht in der Lage sein wer-

„Es ist zu befürchten, daß in den ländlichen Gebieten viele potentielle Kunden die höheren Strompreise nicht bezahlen können“

den, die zunächst zu erwartenden hohen Strompreise zu bezahlen, wodurch der wirtschaftliche Kostendruck weiter steigen würde. Einige der Projekte im Rahmen der *Vision* geben Anlaß zu weiteren Bedenken: Basha befindet sich in einem seismisch aktiven Gebiet, Skardu würde zur Überschwemmung historischer Siedlungsräume in Baltistan und wichtiger ziviler und militärischer Infrastruktur in den Regionen Skardu und Shigar führen.

## WAPDA als Politikum

Im Februar 2001 erhielt WAPDA die Zustimmung der Regierung in Islamabad zur. Diese reichte das Konzept *Vision 2025* an die Provinzregierung des Punjab zur Prüfung weiter. Die umgehend eingesetzte Arbeitsgruppe aus Experten, hohen Beamten des Ministeriums für Wasser und Energie sowie dem ehemaligen WAPDA-Chef Gen. Ghulam Safdar Butt bemängelte jedoch in ihrem Gutachten zwei Monate später eine Reihe von Schwächen. Details des Berichts gelangten nicht an die Öffentlichkeit, denn das Papier wurde umgehend als vertraulich eingestuft - wohl ob seines brisanten Inhalts. 'Leaks' im Bewässerungsministerium des Punjab sprechen davon, daß das Programm eine hastige Zusammenstellung früherer Pläne darstelle, und der Kommentator des *Herald* ergänzt, daß jegliche Absprache, geschweidenn Kooperation mit den Provinz-Institutionen versäumt wurde. Nicht einmal der eigens vom Bundesministerium für Wasser und Energie eingerichtete Beratungsausschuß sei einbezogen worden. Ob es gelingen werde, die erforderlichen Investitionen zu sichern, sei fraglich; immerhin stufte Weltbank-Direktor für Pakistan John Wall WAPDA als "eine der korruptesten Institutionen des Landes" ein. Und auch die ADB, im Bericht ihres Vertreters in Karachi, Marshuk Ali Shah kritisiert "institutionelle Schwächen" und Management-Probleme als Hauptursachen der Ineffizienz.

Der forsche Alleingang von WAPDA bringt nun die Regierung Musharraf in Bedrängnis, hatte sie doch dem Plan allzu rasch grünes Licht gegeben, anstatt vorab die Provinzen - in deren verfassungsmäßige Zuständigkeit die Wasserversorgung fällt - zu konsultieren. Deren Un-

mut addiert sich zu den ohnehin in der Frage der Wasserverteilung bestehenden Spannungen. Auch hier belasten mangelnde Transparenz und schwache Koordination die Nachbarschaft.

Daß manche Bürgerbewegungen und politische Organisationen diesen Disput zum Vehikel ihrer Forderungen nach größerer politischer Eigenständigkeit der Provinzen machen, verwundert kaum. WAPDA ist in den letzten Jahren zudem vermehrt wegen der häufigen Erhöhung der Strompreise in die Kritik geraten. Verbraucher werfen ihr vor, ineffizient zu wirtschaften und Modernisierungen (insbesondere des lecken Wasserleitungssystems sowie der zu schwachen Stromverteilungsinfrastruktur) verschlafen zu haben und jetzt die Privathaushalte zum Ausgleich jener Defizite zur Kasse zu bitten. Tatsächlich sind die Überlastung des Stromnetzes (und der regelmäßige Ausfall der Stromversorgung), die schleppende Bekämpfung des illegalen Anzapfens von Leitungen sowie das Versagen, Millionen nicht bezahlter Stromrechnungen einzutreiben, längst notorischer Anlaß zu öffentlichen Demonstrationen.

Während WAPDA vorgehalten wird, sich mit der *Vision* lediglich einen publikumswirksamen Auftritt verschafft zu haben, bleiben die drängenden Fragen nach der Energieversorgung der Zukunft offen. Die Bevölkerung wächst ungebremst

mit einer der höchsten Raten Asiens und mit ihr auch der Energieverbrauch. Eine Strategie ist dringend erforderlich, bedenkt man, daß zwischen Konzeption und Abschluß des Baus von großen Stauanlagen leicht 15 Jahre vergehen können. Die Nutzung der Wasserkraft erscheint angesichts der großen Flüsse naheliegend. Die Kosten sind jedoch in vielen Fällen so abschreckend, daß mittlerweile selbst die Weltbank - zuvor Hauptfinanzier der großen Anlagen Indiens - von dieser Form der Energiegewinnung Abstand nimmt. Und Zeit ist Geld: Im großen Nachbarland warten mehrere Projekte auf Umsetzung, werden jedoch von einer wachsenden Protestbewegung verzögert, was wiederum die Kapitalkosten weiter ansteigen und läßt und das Projekt wirtschaftlich immer unattraktiver macht.

Lokale, d.h. dezentrale Energieproduktion - etwa mittels Photovoltaikanlagen -

könnte gerade in den Weiten von Sindh und Balochistan den Ausweg aus der Krise bedeuten: Kosten für ausgedehnte Infrastruktur sowie hohen Wartungs- und Verwaltungsaufwand ließen sich einsparen und in die Anschubfinanzierung der (noch) teuren Solardächer umleiten. Zudem entfällt der Konkurrenznutzen-Faktor, denn die Ressource muß nicht gleichzeitig für mehrere Zwecke (etwa Stromerzeugung plus Bewässerung) eingesetzt werden. Erste Pilotanlagen sind bereits in Betrieb und haben, nach Angaben des *Energy Conservation Center* (Islamabad), in Murree und in Teilen Balochistans bereits vielversprechende Resultate gezeitigt. Frei von bedenklichen sozialen und ökologischen Kosten, könnte so auch die politisch-administrative Krise weitgehend umschifft werden: Denn mangels institutionaler 'Zuständigkeit' wäre ein Teil der Stromversorgung vom bürokratischen und politischen Mechanismus des Landes abgekoppelt. Aus dem selben Grund bestünde auch große Aussicht auf Förderung von außen im Kontext nachhaltiger Energieversorgung. Die Umsetzung technisch und organisatorisch unkomplizierter dezentraler Konzepte könnte parallel zu den von Weltbank und anderen Organisationen geforderten (und von der Regierung zugesagten) Reformen der zentralen Energieversorgung verlaufen. Darüberhinaus stünde langfristig auch die Reduzierung der problematischen Abhängigkeit von internationaler Unterstützung in Aussicht. Die Vorteile und Chancen sind bekannt, doch sie spielen in der öffentlichen Diskussion (noch) keine Rolle. Was bislang fehlt, ist ein politisch etabliertes Alternativkonzept - eine Gegenvision zu WAPDAs *Vision 2025*. **D**

► **Zum Autor:** Matthias Paukert ist Politikwissenschaftler am Südasien-Institut der Universität Heidelberg

► **Quellen zum Thema:** *Herald* 7, 8/2002; öffentliche Informationen der WAPDA ([www.pakwapda.com](http://www.pakwapda.com) sowie die Geschäftsberichte der Behörde) und der Regierung Pakistans (zum Kalabagh-Projekt unter [www.pak.gov.pk](http://www.pak.gov.pk)); der Bericht der World Commission on Dams, die auch den Tarbela-Damm untersuchte, ist unter [www.dams.org](http://www.dams.org) zu finden.