

# Flood Action Plan: Desaster oder Hilfe für Bangladesh

von Shapan Adnan

Bis zum Monat Mai 1993 traten mehrere Komponenten des Flood Action Plan (FAP) in ihre Konstruktionsphase ein oder sind kurz davor. Das FAP Management, einschließlich der Weltbank, beabsichtigt, neue Flutkontroll- und Bewässerungsprojekte während der kommenden Jahre zu bauen. Allerdings gibt es inzwischen viele Belege dafür, daß solche Projekte eine nachteilige Auswirkung auf die Menschen und die Umwelt Bangladeshs haben. Einige dieser Auswirkungen werden irreversibel sein. Eine Analyse dieser kritischen Punkte ist ein absolutes Muß und verdient die gesamte Aufmerksamkeit aller Entscheidungsträger, die sich mit dem FAP und den Folgen seiner zukünftigen Entwicklungen befassen.



Überschwemmungen: Mehr Segen als Fluch

Die Kernpunkte können wie folgt zusammengefaßt werden:

\* Es bestehen erhebliche Widersprüche zwischen den vermeintlichen Zielen und den tatsächlichen Erfahrungen der Implementierung des FAP,

\* Ergebnisse einiger FAP Komponenten selbst zeigen, daß eine Fortsetzung des Action Plans in seiner momentanen

Form nochmals ernsthaft überdacht werden muß,

\* Die Struktur, Reihenfolge und Beziehung von oder zwischen FAP Komponenten haben dessen Anspruch als integrierter und koordinierter Aktionsplan ernsthaft untergraben,

\* Im Gegensatz zum Narmada Projekt in Indien bleibt den verantwortlichen

Politikern, der Bevölkerung Bangladeshs und den Geberländern noch Zeit, FAP Konstruktionen mit destruktiven Folgen zu verhindern.

## Aktuelle Entwicklungen

Als der Flood Action Plan im Dezember 1989 begonnen wurde, bestand er

aus 26 Komponenten, einschließlich Regional-, Unterstützungsstudien und Pilotprojekten. Bis Januar 1993 führten Veränderungen und Erweiterungen zur Entstehung von mindestens 33 separaten Komponenten. 16 davon sind Hauptkomponenten, 14 sind unterstützende Studien und drei können als nichtnummerierte Komponenten betrachtet werden.

### Institutionelle Aspekte des FAP Managements

Über die Jahre hinweg entwickelte der FAP eine komplexe und schwerfällige institutionelle Planungs-, Koordinations- und Managementstruktur. Die wichtigsten Behörden sind FPCO ('Flood Plan Co-ordination Organization') und BWDB ('Bangladesh Water Development Board'), die unter dem 'Ministry of Irrigation, Water Development and Flood Control' (MOIWDFC) arbeiten. Weitere Ministerien der Regierung und andere Behörden sind zumeist in einer unterstützenden Funktion tätig. Das FPCO wird vom einem 'Panel of Experts' (PoE) beraten, das sich aus nationalen und internationalen Beratern zusammensetzt. Zusätzlich spielen die Entwicklungsbehörden der FAP Geberländer eine einflussreiche Rolle im FAP Management. Ihre Aktivitäten werden von der Weltbank koordiniert, die in gewisser Art und Weise als de facto Führungsgesellschaft auftritt.

Das 'National Flood Council' und das 'Implementation Committee', die eigentlichen politischen Aufsichtsbehörden des FAP, waren in den letzten Jahren praktisch untätig. An deren Stelle wurde ein Überprüfungsremium ('Coordination Advisory Team' - CAT) gebildet, das wiederum größtenteils aus Vertretern des FAP Managements besteht.

In den drei Jahren seines Bestehens ist es dem FAP nicht gelungen, eine dauerhafte institutionelle Struktur zu entwickeln. Immer noch hat das FPCO nur temporären Charakter. Andere öffentliche Behörden wie das BWDB sind immer noch nicht völlig in den FAP einbezogen worden. Die ausländischen und einheimischen Firmen, die momentan als FAP Berater arbeiten, sind ebenfalls nur ad hoc Einrichtungen für die Projektimplementierung.

### Implementierung von FAP Komponenten

Die Notwendigkeit eines integrierten Managements der zahlreichen FAP Projekte wurde von der Weltbank und vom FPCO eingestanden. In der Praxis war aber keine der beiden Organisationen in der Lage, dies zu tun. Statt dessen wird jede FAP Komponente in erster Linie als

ein eigenständiges Projekt behandelt. Von Anfang an war die Aufeinanderfolge von Haupt-, Unterstützungs- und Prioritäts-/Pilotprojekten unklar und ungeplant. Dies hat nun zu der paradoxen Situation geführt, daß bestimmte FAP Projekte, die Baukonstruktionen einschließen, ihre Machbarkeitsstudien bereits fertiggestellt haben, ohne daß die meisten unterstützenden Studien die benötigten Informationen und Kriterien zur Qualitätskontrolle und Entscheidungsfindung geliefert haben.

### Die Veränderung von FAP Komponenten

Im März 1992 wurde mit dem Bau von vier FAP Komponenten begonnen. Aber erst Ende 1992 wurden Entwürfe über Richtlinien für die Projektbewertung, die Partizipation der Bevölkerung und für die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgelegt.

### Die zweite FAP Konferenz

Die zweite FAP Konferenz in Dhaka vom 1. bis 5. März 1992 sollte die Entwicklungen des FAP zur Halbzeit der laufenden Planperiode überprüfen und die Art der zukünftigen Entwicklungen abklären. Entgegen der schönfärbischen Rhetorik, Platz zu lassen für Kritik und Diskussion, war die Konferenz von Anfang bis Ende durchprogrammiert. So blieb nur wenig Zeit und Spielraum für die anwesende Öffentlichkeit, Fragen zu stellen, geschweige denn, daß sie beantwortet werden konnten. Im Grunde genommen kann das Ereignis als eine teure und ziemlich verschwenderische 'public-relation-show' bezeichnet werden, die dazu dienen sollte, den schlechten Ruf des FAP Managements hinsichtlich der mangelnden öffentlichen Diskussion und Transparenz wieder geradezurücken. Die partizipatorischen Aspekte der dritten FAP Konferenz, die vom 17. bis 19. Mai 1993 in Dhaka stattfand, waren allerdings noch schlechter.

### Veränderungen im FAP Ansatz

Im Laufe des Jahres 1992 erklärten sowohl die Weltbank als auch das FPCO, daß der bisherige FAP-Ansatz einem signifikanten Wandel unterliege, der sich in einer Erweiterung von reiner Flutkontrolle und Flutvermeidung hin zu einem umfassenden Wasserressourcenmanagement niederschlagen sollte. Außerdem würden Aspekte des Umweltschutzes stärker berücksichtigt. Implizit werden durch diese Erklärungen die anfänglichen Mängel des FAP Ansatzes zugestanden.

In ihrem neuformulierten FAP Ansatz

sprach sich die Weltbank gegen extreme Positionen aus. Sie entwarf daraufhin einen "sehr vernünftigen Mittelweg", der "objektiv, wissenschaftlich und flexibel" sein sollte, und einen phasenweisen Ansatz für FAP Interventionen beinhaltete.

Die gegenwärtigen Erfahrungen der FAP Implementierung stehen allerdings in krassem Gegensatz zu diesem "überprüften und vernünftigen" Ansatz. Welche Prioritäten das FAP Management tatsächlich hat, zeigt sich an der willkürlichen Streichung von Projektoptionen, die von der lokalen Bevölkerung im Falle des Tangail Projekts bevorzugt wurden. (siehe dazu auch 'Südasiens', 3/93).

### Zusammenarbeit mit dem 'National-Water Plan'

Die Weltbank schlug vor, daß der FAP auch dem 'National Water Plan' (NWP) dienen sollte. Der NWP sollte angeblich vom multidisziplinären Ansatz des FAP profitieren. Tatsächlich zeigt das die Grenzen des FAP mit seinem engen Blickwinkel auf Flutkontrolle und Flutvermeidung auf. So war dies ein verspäteter Versuch, diesen eingeschränkten Ansatz zu erweitern hin zu einem umfassenden Wasserressourcenmanagement. Dies hieße allerdings, sowohl das Grundwasser als auch den gesamten Jahreszyklus einschließlich der Bedingungen der Trockenzeit zu berücksichtigen. Allerdings haben weder die Weltbank noch das FPCO eindeutig klarmachen können, wie die Koordinierung von FAP und NWP aussehen soll.

### Ökologische Aspekte

Entgegen anderslautender Rhetorik zeigen die Weltbank und andere Teile des FAP Managements weiterhin wenig Interesse an den mit Eingriffen in den Wasserhaushalt verbundenen Risiken und an den negativen Folgen für die Umwelt. Stattdessen demonstrieren sie diesbezüglich ein eher klinisches Verhalten. Für Versuche mit dem Wassermanagement werden die Menschen und die Umwelt wie Versuchskaninchen behandelt, um kontroverse Konzepte wie beispielsweise die Kompartimentalisierung auszuprobieren.

Nach Meinung der Weltbank werden die neuen Flutkontrollprojekte "nicht zu einem signifikanten Verlust von natürlichen Feuchtgebieten führen". Doch selbst Ergebnisse einiger FAP Studien (FAP 2 und FAP 3) belegen, daß schon jetzt beträchtlicher Schaden angerichtet wurde und daß es deshalb dringend notwendig ist, die letzten "Überreste der Flora und Fauna der Feuchtgebiete" und die heutzutage am meisten gefährdeten

Arten zu schützen. Was auf dem Spiel steht ist "das absolute und endgültige Verschwinden" biologischer Ressourcen.

Je stärker ärmere soziale Gruppen marginalisiert werden und den Zugang zu bebaubarem Land verlieren, umso mehr sind sie um des Überlebens willen auf öffentliche Gemeingüter angewiesen. Dies schließt Feuchtgebiete mit ein, die noch die physikalische und biologische Vielfalt regionaler Ökosysteme haben. Jedoch führen alle Eingriffe, die darauf abzielen, "Feuchtgebiete in Trockengebiete" zu verwandeln (zum Beispiel Flutkontrollmaßnahmen und Entwässerung für Reisanbau), unausweichlich zur Zerstörung von Ressourcen und Feuchtgebieten.

### Auswirkungen auf die Fischerei

Verzögerungen bei der Durchführung der Fischereistudie (FAP 17) führten dazu, daß alle fünf Regionalstudien bereits beendet wurden oder in Kürze beendet sein werden, ohne daß deren Ergebnisse erhältlich sind. Obwohl die Weltbank und das FAP Management die negativen Auswirkungen früherer Flutkontrollprojekte auf die Fischerei in offenen Gewässern in Bangladesh anerkannt haben, bestehen sie immer noch auf dem etwas zweideutigen Ziel, die landwirtschaftliche Produktion und die Fischerei zu "optimieren".

Ergebnisse mehrerer Studien innerhalb und außerhalb des FAP zeigen aber, daß in erster Linie Flutkontrollprojekte der schädlichste Faktor für die Fischerei in offenen Gewässern waren. Der Versuch der Weltbank, den Verlust von Fischfangertträgen durch das Anlegen von Fischzüchtereien und Teichen zu kompensieren, übersieht den Schaden und die möglicherweise irreversiblen Folgen für die Artenvielfalt des traditionellen Fischbestandes. Er vernachlässigt auch die Tatsache, daß die Armen ihre zum Überleben notwendigen Fischfänge verlieren werden, da sie sich gezüchteten Fisch nicht leisten können. Ergebnisse fertiggestellter FAP Studien (z.B. FAP 2) bestätigen dies. Nichtsdestotrotz gehen einige FAP Projekte (z.B. das 'Noakhali North Project') weiterhin davon aus, daß Flutkontroll-Konstruktionen angeblich wenig Einfluß auf die Fischerei in offenen Gewässern haben.

### Gesundheit und Ernährung

Ergebnisse von FAP Studien weisen darauf hin, daß die vorgeschlagenen Projekte sehr wahrscheinlich zu einem Entwässerungsstau führen. Das hat eine Ausweitung von stehenden Gewässern zur Folge, in denen Krankheitserreger (Malaria und Cholera) ideale Bedingungen zur Vermehrung finden können.

Eine weitere negative Folge für die Ernährung der Armen wäre der Verlust von Fischereierträgen. Fische sind für sie die billigste Quelle von tierischem Eiweiß und versorgen diese Bevölkerungsgruppe mit lebenswichtigen Mineralien, Vitaminen und Fetten. Solche Auswirkungen führen zu einem Anstieg der Krankheitsfälle in der Bevölkerung, die schon jetzt wegen fortdauerender Mangelernährung, schlechter sanitärer Verhältnisse und mangelnder Gesundheitsversorgung sehr anfällig ist.

### Zwangsumsiedlungen

Die FAP 15 Studie hat die bekannten Probleme bestätigt, die mit der Bereitstellung von Entschädigungszahlungen,

dem Ersatz für enteigneten Boden und alternativen Arbeitsmöglichkeiten verbunden sind. Trotzdem wurde bis Ende 1992 vom FAP Management und der Regierung kaum etwas unternommen, um den Vorschläge der Studie Folge zu leisten.

Trotz der Existenz von Umsiedlungsrichtlinien der Weltbank gibt es kein offizielles Dokument, das belegt, daß die Weltbank in dieser Beziehung Vorsorge getroffen hätte. Sollten vorgeschlagene FAP Konstruktionen weiterlaufen, so werden Millionen von Menschen von Zwangsumsiedlungen betroffen sein. Ihre Anzahl würde die des bekannten Narmada Projekt in Indien bei weitem übertreffen.

Bislang besteht auch keine Klarheit



Leben mit dem Wasser: 'Flußhändler' sichern die Versorgung der Bevölkerung

darüber, wer die Verantwortung für die ein bis zwei Millionen Menschen auf den Jamuna Chars (Inseln) übernehmen wird. Sie würden durch die geplanten FAP Konstruktionen entlang der beiden Flußufer und dem damit verbundenen Anstieg des Wasserspiegels betroffen werden. Der FAP ist von der Weltbank in die Umweltkategorie 'B' eingestuft worden. Allerdings ist die Anzahl der von Umsiedlung betroffenen Menschen durch den FAP groß genug, daß selbst nach den Kriterien der Weltbank eine Einteilung in die Kategorie 'A' erforderlich wäre.

### Das Narmada Syndrom

Der FAP beginnt jetzt Symptome aufzuweisen, die mit dem Narmada Projekt durchaus vergleichbar sind. In dem Maße, wie die Bauaktivitäten ohne die Anwendung von angemessenen Kon-

trollen, wie rigorose Umweltverträglichkeitsprüfungen und Richtlinien für Umsiedlungsmaßnahmen weiter fortgeführt werden, wird dies der Fall sein.

### Unzureichendes Wissen über die Flußmorphologie

Die gesamte Planung und Entscheidungsfindung im FAP findet momentan trotz unzureichendem Wissen über die Flußmorphologie und die möglichen Folgen der vorgeschlagenen Projektkonstruktionen statt. Die FAP Komponente, die sich mit dem Sammeln von Daten über die Flußmorphologie befaßt (FAP 24: River Survey Programme) hat kaum begonnen und wird zu ihrer Fertigstellung noch mindestens drei bis vier Jahre benötigen.

Ein Bericht kommt zu dem Schluß, daß die gegenseitigen Wirkungen zwischen verschiedenen FAP Maßnahmen

und denen daraus folgenden Konsequenzen für die Morphologie des Flußsystems als Ganzes nicht angemessen abgeschätzt und vorausgesagt werden können.

Trotz entsprechender Vorschläge des Beraterteams im Dezember 1991 beinhaltet der FAP im Moment keine interregionale Studie. Folglich verfügt das FAP Management bislang weder über die Fähigkeit, die Inter-Projekt-Wirkungen auf die Flußmorphologie zu beurteilen noch ihre möglichen Folgen für die sozialen, ökonomischen, landwirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen vorherzusagen.

(Shapan Adnan lehrt Ökonomie an der Chitragong Universität, Bangladesh. Sein Konferenzbeitrag wurde redaktionell gekürzt und übersetzt von Hanna Schmuck).

# "Der Flood Action Plan hat keine Rechtsgrundlage"

von Dr. Mohiuddin Farooque

**Der Flutkontrollplan (FAP) in Bangladesh hat sowohl in Bangladesh wie außerhalb des Landes Besorgnis hervorgerufen. Wie geht es an, daß ein so humanitärer Plan, der das Land vor Überschwemmungen schützen soll, so umstritten ist? Es gibt viele ähnliche Hilfsprojekte in der Welt, die zum Gegenstand heftiger Kritik und Opposition wurden. Das Besondere bezüglich des FAP liegt in der Tatsache, daß das Projekt umstritten war, bevor überhaupt die ersten offiziellen Planungen begannen. Was ist der Grund dafür?**

Seit dem man diese Idee verfolgt, herrschen verfahrensmäßige Unregelmäßigkeiten, so daß am Ende logischerweise nur ein Mißerfolg zu erwarten ist. Der FAP wurde initiiert von einem Diktator, dem ehemaligen Präsidenten von Bangladesh, H.M. Ershad, der sich über die Menschen im Land und über das Parlament hinwegsetzte. Dies mag der Grund dafür sein, daß die Arroganz Ershads immer noch im FAP lebendig ist. Obwohl wir Ershad los sind, hat es der FAP geschafft, inmitten unserer Bemühungen um eine partizipatorische Demokratie zu überleben.

Der FAP hat keine Rechtsgrundlage und wird nicht innerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen durchgeführt, obwohl die Aktivitäten einschließlich

möglicher Ansprüche an das Programm das gesamte Land bis hin zu den meeresnahen Regionen umfaßt. Die ganze institutionelle Struktur ist eher eine Verschwörung, da es kaum einen effektiven Weisungsmechanismus gibt; ein ad-hoc-Abkommen, getroffen durch eine Entscheidung der Exekutive. Eine Verantwortlichkeit der Akteure scheint zu fehlen.

Da unser Leben nicht durch das Gesetz des Dschungels bestimmt wird, bezieht sich meine Sorge auf Situationen und Fakten, die unsere rechtliche Ordnung gefährden. Es gibt spezielle Gesetze, die für Bangladesh die Wasserbewirtschaftung regeln. Diese Gesetze enthalten klare Bestimmungen bezüglich Planung, Design, Konstruktion und Wartung so-

wie sonstige Regelungen für die Betroffenen sowie eine Regelung für Entschädigungen für Landbesitz, wenn durch notwendige Arbeiten im Wasserbereich Umsiedlungen notwendig sind. Die Bestimmungen sichern der Bevölkerung das Recht zu, Einsicht in diese Angelegenheiten zu nehmen und - falls notwendig - Einspruch zu erheben, worauf in einer angemessenen Form eingegangen werden muß. Auch die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung ist in den Gesetzen festgeschrieben.

Aber der FAP hat sich zu einem Flood-Action Privileg für technologiesüchtige Geschäftemacher und nehmerorientierte Institutionen entwickelt. Er sieht eine dauerhafte Institutionalisierung eines strukturierten Wassermanagement vor. Das kann aber nicht durch ad-hoc-Gruppen erreicht werden oder indem man sich über die davon betroffene Bevölkerung hinwegsetzt.

Es gibt mindestens zwei Arten von Bestimmungen und Gesetzen, die in einem von außen unterstützten Programm wie dem FAP ins Spiel kommen. Die Gebirgländer kommen mit Bestimmungen und Gesetzen, während das Empfängerland seine eigenen Vorstellungen besitzt. Im Fall des FAP bestehen etwa 17 sol-