

# Flood Action Plan in Bangladesh

Die Interessen der Bevölkerung bleiben außen vor

von Pamela Metschar

Die Weltbank und 14 verschiedene Geberländer, darunter auch die Bundesrepublik, sind an einem der größten Flutkontrollprojekte in der Geschichte Bangladeshs beteiligt. Die erste Phase des Mega-Projektes, das sich zum Ziel gesetzt hat, durch umfangreiche Eindeichungsmaßnahmen entlang der drei großen Flüsse Ganges, Brahmaputra und Megna, den gesamten Wasserhaushalt des Landes kontrollierbar zu machen, läuft seit mittlerweile drei Jahren. Gegner des Projektes befürchten katastrophale Folgen für die Umwelt und Bevölkerung (siehe 'Südasiens', 5/91, 4-5/92). Angesichts der immensen Auswirkungen, die das Projekt auf die Lebensbedingungen mehrerer Millionen Menschen haben wird, haben Kritiker seit langem auf die Notwendigkeit eines Mitspracherechts für die betroffene Bevölkerung hingewiesen. Doch Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten Studie eines unabhängigen Expertenteams belegen nun, daß selbst äußerst vage Versuche einer Beteiligung der Betroffenen vom FAP-Management rigoros blockiert werden. Sowohl FAP-interne Richtlinien, als auch Bestimmungen der jeweiligen Geberländer werden damit zur Farce.



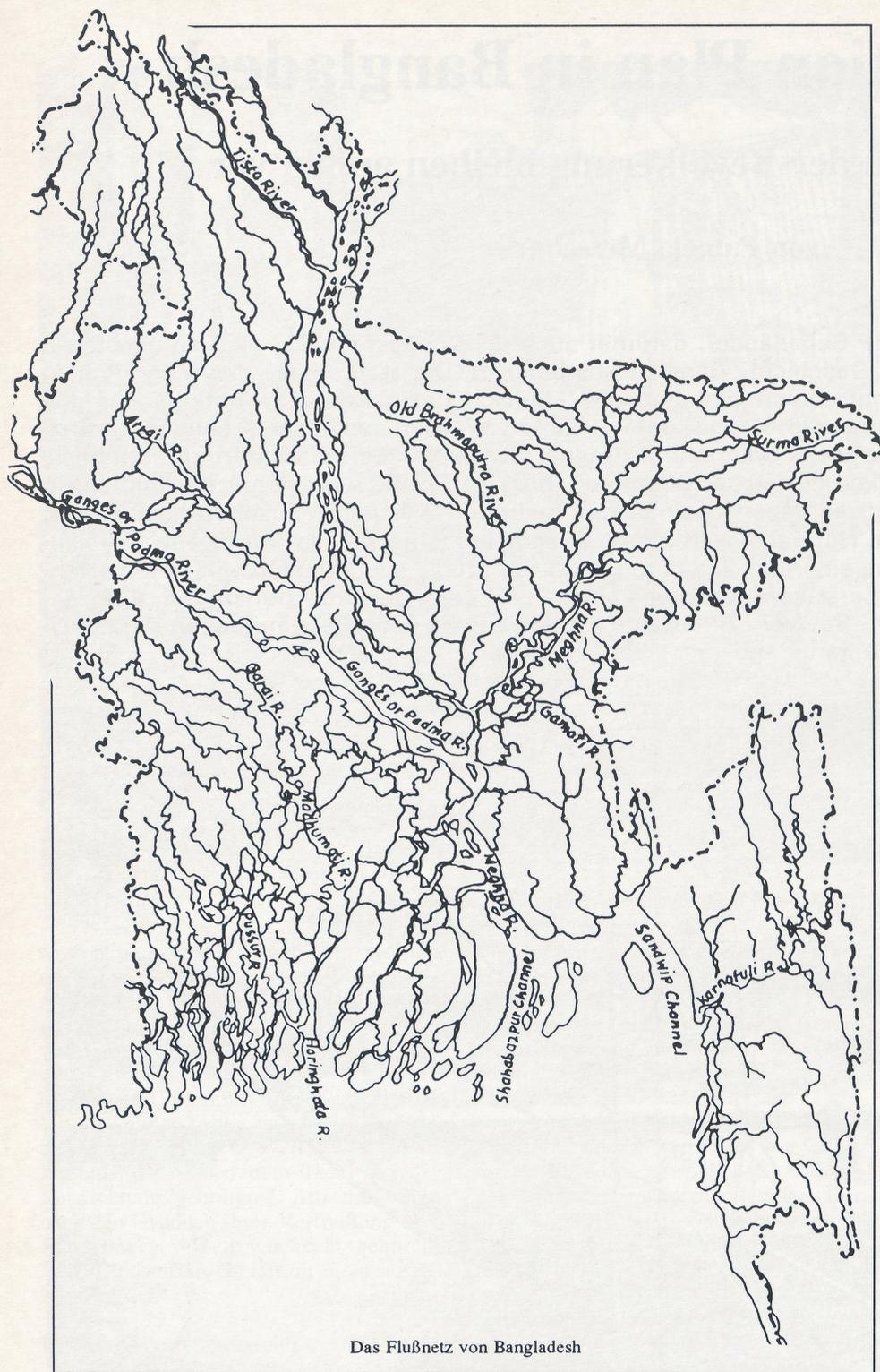
(Foto: Shahidul Alam)

Schon seit Jahrzehnten ist die Bevölkerung Bangladeshs mit Flutkontroll- und Bewässerungsprojekten konfrontiert, die nach einigen Jahren ihres Bestehens problematische ökologische und soziale

Folgen nach sich ziehen. Viele negative Auswirkungen der Projekte hätten verhindert werden können, wenn auf die Vorstellungen, das traditionelle Wissen und die Erfahrung der Bauern und auf

Warnungen verschiedener Experten Rücksicht genommen worden wäre.

Bereits in den 20-er Jahren wurden nach einer starken Überschwemmung von Prof. Prasanta Mahalanobis Unter-



Das Flußnetz von Bangladesh

suchungen über die Ursachen der Überflutung und über ihre Verhinderung durchgeführt. Schon Mahalanobis bewertete den Bau von Deichen äußerst kritisch. Sie könnten zwar für eine gewisse Zeit eine weitere Überflutung verhindern, längerfristig führten sie jedoch zu einer Erhöhung des Flußbettes und damit zu einer Verschlimmerung der Situation. Seiner Meinung nach sei es wesentlich effektiver, die Entwässerung der überfluteten Gebiete zu verbessern und durch traditionelle, vorbeugende

Methoden - wie erhöhte Fundamente für Häuser, ein effektives Flutwarnsystem etc. - die Bevölkerung in die Lage zu versetzen, ihr Leben den unterschiedlichen Bedingungen anzupassen.

30 Jahre später veröffentlichte die 'United Nations Technical Assistance Mission' unter der Leitung von J.A. Krüg ('Krüg-Mission') eine Studie über die Möglichkeiten der Flutkontrolle. Auch dieser Studie waren Überschwemmungen in den Jahren 1954, 1955 und 1956 vorausgegangen. Der Krüg-Report

betrachtete das Problem der Flutkontrolle ebenfalls als äußerst schwierig und verwies auf die unterschiedlichen Erfahrungen im Zusammenhang mit Eindeichungen von Flußsystemen. Die Vorschläge der Krüg-Kommission sprachen sich zwar nicht für Deiche als einzige Möglichkeit der Flutkontrolle aus, schlossen sie aber in mögliche Lösungskonzepte mit ein.

Auf Vorschlag der Krüg-Kommission hin wurde eine Regierungsinstitution geschaffen, die umfassende Kompetenzen bezüglich der Wasserbewirtschaftung und Elektrizitätsversorgung haben sollte. Unter der 'East Pakistan Water and Power Development Authority' (EPWAPDA) wurde 1964 ein 'Masterplan' erarbeitet - ein umfangreiches Unternehmen, das den Bau zahlreicher Deichanlagen sowie weitere Maßnahmen zur Flutkontrolle vorsah. Für die Durchführung des 'Masterplans' wurde ein Zeitraum von 20 Jahren angesetzt.

Noch während der Ausarbeitung des 'Masterplan'-Programms wurde von Experten auf die Gefahren einer so enormen Eindeichung aufmerksam gemacht. 1964 und 1965 legte der niederländische Professor J.Th. Thijsse Ergebnisse einer Forschung vor, in denen er u.a. festhielt, daß "the big rivers of east Pakistan, the Ganges, Brahmaputra and the Padma, belong to the category that cannot be regulated... The main problem in this region is the construction of the embankments. They have to be very high, because the land lies far below the flood levels of the rivers... A breached embankment would mean catastrophe, with great loss of life and property."

### Weltbankbestrebungen

Interessanterweise gab es schon in den 60-er Jahren erste Bestrebungen der Weltbank, im Bereich der Flut- und Wasserkontrolle in Bangladesh aktiv zu werden. Im März 1964 bat die damalige pakistanische Regierung die Weltbank offiziell um eine Überprüfung des von der EPWAPDA ausgearbeiteten 'Masterplans'. Dieser sollte Teil eines umfassenderen 'Action Programms' sein, das die Weltbank sechs Jahre später dann auch einem pakistanischen Konsortium vorlegte.

Zu dessen gänzlicher Umsetzung kam es aufgrund des Befreiungskrieges und der Unabhängigkeit Bangladeshs und der Unabhängigkeit Bangladeshs und der Auflösung des EPWAPDA nicht. Eine der beiden Nachfolgeorganisationen von EPWAPDA, das 'Bangladesh Water Development Board' (BWDB), konzentrierte seine Anstrengungen in den 70-er und 80-er Jahren zwar vor allem auf kleinere Flutkontroll- und Bewässe-

rungsprojekte, dennoch wurden einige der bereits im 'Masterplan' begonnenen großen Projekte weitergeführt. Insgesamt fand kein fundamentaler Richtungswechsel statt, sodaß die Strategie des 'Masterplans' weitgehend übernommen wurde. Bis zum Ende der 80-er Jahre wurden im Rahmen dieses Programms über 7.500 Kilometer Deichanlagen entlang der Flüsse gebaut.

### Welche Rolle spielte die Bevölkerung?

Entsprechend den Praktiken der damaligen Geber gab es im Prinzip nur zwei Kriterien, die dem 'Masterplan' zugrunde lagen: Erstens war es die technische Machbarkeit und zweitens die wirtschaftliche Rentabilität der Projekte. Die Frage einer Beteiligung der Bevölkerung spielte praktisch keine Rolle. Weder gab es Bestrebungen aus den Erfahrungen und dem traditionellen Wissen zu lernen, noch wurden die Ansichten der dort lebenden Bevölkerung berücksichtigt.

Allerdings ließ sich der Kontakt zur ländlichen Bevölkerung nicht ganz umgehen, da man ja Land für die Konstruktionen brauchte und dies Fragen der Enteignung und Kompensation aufwarf. Das Verfahren zur Durchführung von Enteignungs- und Kompensationsmaßnahmen hat sich im Laufe der Zeit mehrfach verändert. Insgesamt jedoch mit der Tendenz zur Verschlechterung der Position der Bauern, deren rechtliche Möglichkeit, sich gegen die Enteignung ihres Landbesitzes zu wehren, immer weiter eingeschränkt wurde. Diese Tendenz wurde zu einem nicht geringen Teil durch den Druck der betreffenden Geberländer zumindest unterstützt.

Eine bedeutendere Rolle spielte die Bevölkerung dann beim Bau der Anlagen selbst. Nun brauchte man billige Arbeitskräfte, die häufig im Rahmen von 'Food for Work'-Programmen für den Deichbau beschäftigt wurden. Auch beim jetzt zur Diskussion stehenden FAP hat die Frage einer Beteiligung der Bevölkerung nur einen rein funktionalen Charakter, d.h. als Voraussetzung zur Durchführung, Funktion und Wartung der Anlagen, nicht jedoch als Faktor bei der Entscheidung über das Projektdesign selbst.

Eine Stellungnahme der französischen Studie zum FAP aus dem Jahre 1989 belegt dies: "In conclusion, the implementation of the project will create a lot of landless farmers, particularly the expropriated one have to be employed in priority for the non-specialised works".

### Selbstmobilisierung in Chalan Beel

Selbst wenn die betroffene Bevölkerung in einem Gebiet berechnete Befürchtungen in Bezug auf die Folgen der

Baukonstruktionen hat, können von ihr normalerweise die Bauvorhaben nicht verhindert werden. Sind die 'Experten' dann nach der Fertigstellung des Projektes abgezogen, kann die Bevölkerung selbst zusehen, wie sie mit den Folgen des Projektes fertig wird.

Vor dem Bau des Polders 'D' in Chalan Beel floß das Oberflächenwasser von den angrenzenden Gebieten des etwas höher gelegenen Barind-Tract über das freie Land ab. Nach dem Bau des Polders war dies nun nicht mehr möglich. In der Folge kam es zu Wasseransammlungen in den außerhalb des Polders liegenden Gebieten. Die Ernten wurden häufig zerstört, Lehmhütten und -häuser stark beschädigt.

Während der starken Überschwemmung 1987 spitzte sich die Situation dramatisch zu. Der außerhalb des Polders lebenden Bevölkerung blieb nichts anderes übrig, als den westlichen Damm des Polders an mehreren Stellen so zu beschädigen, damit das Wasser in den Polder ablaufen konnte (für diese durchaus häufig vorkommenden Beschädigungen wurde der Begriff "public-cuts" kreiert). Dies hatte jedoch zur Folge, daß nun Felder und Häuser innerhalb des Polders unter Wasser standen. Nicht ganz überraschend wurde daraufhin der östliche Deich des Polders beschädigt, sodaß das Wasser erneut aus dem Polder in den dahinter liegenden Fakirim-Fluß ablaufen konnte. Was schließlich stattfand, war eine Kettenreaktion von "public-cuts", die dazu führte, daß man praktisch wieder eine ähnliche Situation wie vor dem Deichbau geschaffen hatte.

Keiner der Bewohner außerhalb des Polders wurde nach seiner Meinung befragt. Die Vorfälle in Chalan-Beel sind keine Einzelfälle. Sie sind unmittelbare Folge der Ignoranz gegenüber den Bedürfnissen und Vorstellungen der lokalen Bevölkerung, einer mangelnden Weitsicht der Planer und der Nichtberücksichtigung sozialer, politischer und kultureller Aspekte. Auch der Bau der Polder 'A', 'B', und 'C' in Chalan Beel sowie die Errichtung zahlreicher anderer Deichanlagen in ganz Bangladesh führte zu Überflutungen und Wasserstau auf angrenzenden Gebieten oder in den Poldern selbst. Ganze Landstriche wurden dadurch ökologisch zerstört oder beschädigt. Der Umweltzerstörung folgten dann erhebliche soziale Probleme, da sich viele Bauern aufgrund der immer schlechter werdenden Ernten ihre Existenz nicht mehr sichern konnten.

### Partizipation im FAP

Die im Rahmen des FAPs geplanten Dammbauten und Polder werden von ihrer Größenordnung her Projekte wie Chalan Beel um ein Vielfaches überstei-

gen. Umso wichtiger wäre es deshalb, aus den Fehlern vergangener Projekte Lehren zu ziehen und der Bevölkerung tatsächlich eine aktive Rolle bei der Planung und Durchführung der Projekte zuzugestehen. Dies setzt allerdings Kenntnisse und den Zugang zu Informationen über das Projekt voraus. Gerade aber in dieser Hinsicht blieben die verantwortlichen Stellen bislang bemerkenswert untätig.

### Geheimniskrämerei und Repression

Schon die Identifizierung von 'Flut' als ein Problem, das gelöst werden muß, inklusive des Lösungsvorschlags 'Flutkontrolle', erfolgte nicht durch die Bevölkerung, sondern durch die von den Geberländern eingesetzten 'Expertenteams'. Auch die Ausarbeitung des FAPs erfolgte praktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Wesentliche Informationen waren bis zum Rücktritt der Regierung General Ershads Ende 1990 der Öffentlichkeit überhaupt nicht zugänglich.

Im November 1989 organisierte das 'Bangladesh Agriculture Research Council' (BARC) ein multi-disziplinäres Diskussionsforum mit lokalen Wissenschaftlern zu den Auswirkungen von Flutkontrollmaßnahmen auf die Landwirtschaft. In einer anschließend herausgegebenen Stellungnahme brachten die Teilnehmer des Forums ihre Vorbehalte gegenüber dem FAP zum Ausdruck und forderten die Weltbank und die Regierung von Bangladesh auf, eine unabhängige Überprüfung des Plans vornehmen und die Öffentlichkeit an den weiteren Entscheidungen teilhaben zu lassen. Eine zentrale Forderung lautete: "Public opinion in Bangladesh thus has the incontrovertible right to know and consider the relative costs and benefits of investments in embankments vis a vis alternative means."

Der stellvertretende Vorsitzende des BARC, Dr. M.M. Rahman, wurde aufgrund dieser Stellungnahme jedoch entlassen. Aus Protest kündigten zwei weitere Wissenschaftler des Instituts, darunter Dr. Shapan Adnan ihre Anstellung. Adnan beschreibt die damalige Situation folgendermaßen: "Significantly, there was not even any attempt to provide a serious reply to the grave and disturbing criticisms of the Flood Action Plan, made by concerned academics, professionals, and practitioners, both from Bangladesh and abroad. Intellectual dissent within the country was harshly repressed, and individual professionals and leaders of the scientific community were victimized in certain instances."

Diese Situation scheint sich seit dem Rücktritt Ershads zwar etwas verbessert zu haben, von einer öffentlichen Debatte



Leben auf den Flüssen (Foto: Walter Keller)

über den FAP kann dennoch auch in der Ära von Premierministerin Khaleda Zia nicht die Rede sein. Bislang jedenfalls hat es keine von den verantwortlichen Stellen initiierte öffentliche Diskussion über den FAP gegeben, und dies, obwohl das Thema in zunehmendem Maße an politischer Brisanz gewinnt.

#### Mangelnde Transparenz und hierarchische Entscheidungsstrukturen

Für die Durchführung des FAPs wurde eigens eine neue Institution geschaffen, die 'Flood Plan Coordination Organisation' (FPCO). Deren Aufgabe liegt einzig in der Überwachung und Koordination der einzelnen FAP-Komponenten, die direkt dem 'Ministry of Irrigation Water Development and Flood Control' unterstellt ist. Das FPCO wird von einem Expertengremium, (Panel of Experts - PoE) beraten, das aus drei lokalen und vier ausländischen Beratern besteht.

Diese beiden Organisationen spielen die Schlüsselrolle bei der Abwicklung und Genehmigung der einzelnen FAP-Komponenten. Sie arbeiten außerdem direkt mit der Weltbank zusammen, die ihrerseits die einzelnen Aktivitäten der

verschiedenen Geberländer koordiniert, die am FAP beteiligt sind. Diese Gruppe von Akteuren (FPCO, PoE, Geberländer und Weltbank) bilden somit den 'harten Kern' des FAP-Managements. Sämtliche Entscheidungen über das Projekt werden in diesen ad-hoc Gremien unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit und der restlichen Verwaltung des Landes getroffen.

Zwar sollten die Entscheidungen, Projektvorschläge und Berichte des FAP-Managements von drei nationalen Aufsichtsbehörden ('Technical Committee', 'Implementation Committee' und 'National Flood Council') überprüft werden, in der Praxis zeigt sich jedoch, daß diese Stellen kaum arbeitsfähig sind. Das 'National Flood Council' beispielsweise tagte im Juli 1990 das erste und bislang einzige Mal. Und auch die anderen beiden zuständigen Behörden scheinen ihren Auftrag nicht besonders ernst zu nehmen.

Die Unfähigkeit oder Unwilligkeit der politisch verantwortlichen Stellen hat zur Folge, daß die Entscheidungen über und die Durchführung des FAPs in weiten Teilen ausschließlich im Ermessen von Bürokraten, Technikern und ausländischen 'Experten' liegen. Die allerdings

tragen keine Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit.

#### Fallstudie: Pilotprojekt Tangail

Die 'hardliner' im FAP-Management besitzen nicht nur exklusive Entscheidungsbefugnisse, sondern intervenieren, wie interne Berichte belegen, unter Umständen auch direkt, wenn ihnen bestimmte Entwicklungen im Projektverlauf oder die Arbeitsweise der einzelnen Projektteams mißfallen. Die Vorgänge im dem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) finanzierten Tangail Pilotprojekt zeigen, daß selbst vage Versuche einer Beteiligung der Bevölkerung buchstäblich nicht zugelassen werden.

Die Komponente 20 des FAPs beinhaltet zwei Pilotprojekte zum sogenannten Kompartimentansatz im Gebiet von Tangail (siehe auch 'Südasiens', 5/92). Das Projekt wird je zur Hälfte von der Bundesregierung und den Niederlanden finanziert. Innerhalb des FAPs spielt die Komponente 20 eine besondere Rolle, da es sich hier sozusagen um ein Musterprojekt handelt, dessen technische und institutionelle Ergebnisse in andere FAP-Komponenten einfließen sollen.

Auch auf dem Gebiet der Partizipation wird dem Projekt Modellcharakter zugeschrieben.

Deshalb wurde von Januar bis Mai 92 eine Feldstudie über die Bedürfnisse und Probleme der ansässigen Bevölkerung durchgeführt. Bei dieser Bedarfsanalyse stellte sich jedoch heraus, daß sich der größte Teil der befragten Bevölkerung, vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen, gegen große Dammbaukonstruktionen und Flutkontrollmaßnahmen aussprach (die Betroffenen konnten unter vier möglichen Optionen wählen, die von der Option A: Verbesserung der Entwässerung und Ausbaggerung der Kanäle bis zur Option C und D: totale Flutkontrolle mit zusätzlichen Eindeichungen reichten). Außerdem zeigte sich, daß die Betroffenen eine sehr genaue Vorstellung über die möglichen ökologischen und sozialen Folgen des Projektes hatten. Dies drückte sich vor allem in der Sorge über eine Unterbrechung der Fischwanderungswege aus.

Eine weitere Befragung sollte einige Wochen später stattfinden, als das FAP-Management plötzlich erhebliche Einwände signalisierte. Hier befürchtete man nämlich, daß die strukturellen Merkmale (Dammbauten) des Projektes nach einer zweiten Befragung möglicherweise ganz anders aussehen könnten als ursprünglich geplant. Daraufhin beschloß man für die zweite Befragung die Optionen A und B vollständig zu strei-

chen. Eine Option ohne Flutkontrolle (also ohne Dammbauten), auch wenn von der Bevölkerung gewünscht, wurde strikt abgelehnt.

Um den Druck noch weiter zu erhöhen, wurde dem zuständigen Projektteam der Zeitrahmen für die Befragungen von ursprünglich drei Monaten auf drei Wochen gekürzt. Außerdem beschloß man, daß die Baumaßnahmen für 1992/93 unabhängig von den Ergebnissen der Untersuchung durchgeführt werden würden.

Die skandalösen Vorgänge im Tangail-Projekt belegen ein weiteres Mal, was Kritiker des Projektes schon seit langem befürchteten. Bestehende Richtlinien, ob nun in Form der 'Operational Directives' der Weltbank, der einzelnen Geberländer oder selbst die für den FAP ausgearbeiteten 'guidelines for peoples participation' bleiben Makulatur, solange kein Verfahren existiert, das ihre Einhaltung garantiert. Solange dies der Fall ist, werden die Entscheidungen weiterhin von der Willkür einzelner im FAP-Management abhängig sein. Und die haben offensichtlich andere 'Sorgen', als sich mit Fragen der Partizipation auseinanderzusetzen.

#### Fazit

Die Erfahrungen bei der Implementierung des Flood Action Plan belegen deutlich den geringen Stellenwert, den die

Verantwortlichen der Frage der Beteiligung der Bevölkerung zukommen lassen. Selbst wenn es Betroffenen gelingen sollte, an ausreichende Informationen über den FAP zu gelangen, haben sie dennoch keine Möglichkeit, auf den Projektverlauf Einfluß auszuüben. Die wenigen Konsultationen die unternommen wurden, um die Vorstellungen und Bedürfnisse der Bevölkerung zu erkunden, haben rein informativen Charakter. Diese Art von Partizipation schließt immer noch keine Entscheidungs- und Wahlmöglichkeiten mit ein.

Gerade aufgrund der Tatsache, daß sich der FAP noch in einer relativ frühen Phase seiner Implementierung befindet, wäre es durchaus möglich, die Bevölkerung in die Projektplanung einzubeziehen. Denn wenn Änderungen im Projektdesign vorgenommen werden können, dann nur jetzt. In späteren Phasen wird es nicht mehr möglich sein, den Projektverlauf wesentlich zu beeinflussen. Hierin hätte eine Chance gelegen, die jedoch offensichtlich nicht genutzt wird. Und dies obwohl Geberländer und Weltbank, die im übrigen noch im November 1992 ihren "neuen Ansatz der Partizipation" im Rahmen des FAPs rühmten, im Grunde genommen auch ein Eigeninteresse an der Dauerhaftigkeit ihrer Projekte haben müßten. Und die wird nur durch eine Zusammenarbeit mit der Bevölkerung gewährleistet werden können.

## EG Parlament organisiert Konferenz über FAP

Am 27. und 28. Mai wird im EG-Parlament in Straßburg eine internationale Konferenz stattfinden, auf der die Auswirkungen des Flood Action Plan im Zentrum stehen werden. Veranstaltet wird die Konferenz von der Fraktion der Grünen, insbesondere vom Grünen EG Abgeordneten Willfried Tellkämper und seiner Mitarbeiterin Sabine Meyer in Zusammenarbeit mit europäischen Bangladesh-Solidaritätsgruppen u.a. IAO-Network International und dem Südasiensbüro. An der Konferenz werden die Vorsitzenden von drei mit Entwicklungspolitik beschäftigten Parlamentsausschüsse des EG Parlaments, Vertreter der Weltbank, Wissenschaftler und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NROs) aus Bangladesh und Mitarbeiter der staatlichen Entwicklungsbehörden, Parlamentarier und Vertreter europäischer und US-amerikanischer NROs teilnehmen.

Das Mega-Projekt ist ein erneuter Versuch der Weltbank, Riesenprojekte umzusetzen - trotz der zahlreichen gescheiterten Großprojekte in den letzten Jahrzehnten. Hunderttausende Bauernfamilien würden bei der Umsetzung der zahlreichen Maßnahmen ihre Dörfer verlassen müssen. Von einer in den Statuten der Weltbank vorgesehenen Beteiligung der betroffenen Bevölkerung am FAP kann keine Rede sein. Dieser Aspekt hat in den letzten Monaten auch aus diesem Grund eine heftige Diskussion innerhalb und außerhalb der internationalen Gebergemeinschaft für Bangladesh ausgelöst. In einer gerade erschienenen Veröffentlichung des bangladeshischen Wissenschaftlers Shapan Adnan wurden interne Protokolle veröffentlicht, die dies belegen.

Ähnlich wie bei der Narmada Kampagne beabsichtigen die Organisatoren der Konferenz, die internationale Kritik am Projekt soweit zu verbreiten, daß die Weltbank sich gezwungen sieht, der Bildung einer unabhängigen Kommission zuzustimmen, die sich für ein Moratorium der sich bereits im Anfangsstadium befindlichen Baumaßnahmen ausspricht.

Rückfragen zur Konferenz können gerichtet werden an:

- IAO - Network International, Berlin 030-20340639;
- Stop the Flood Action Plan, Amsterdam 0031-20-6937681;
- Alsace Nature, Straßburg, 0033-88-441653.