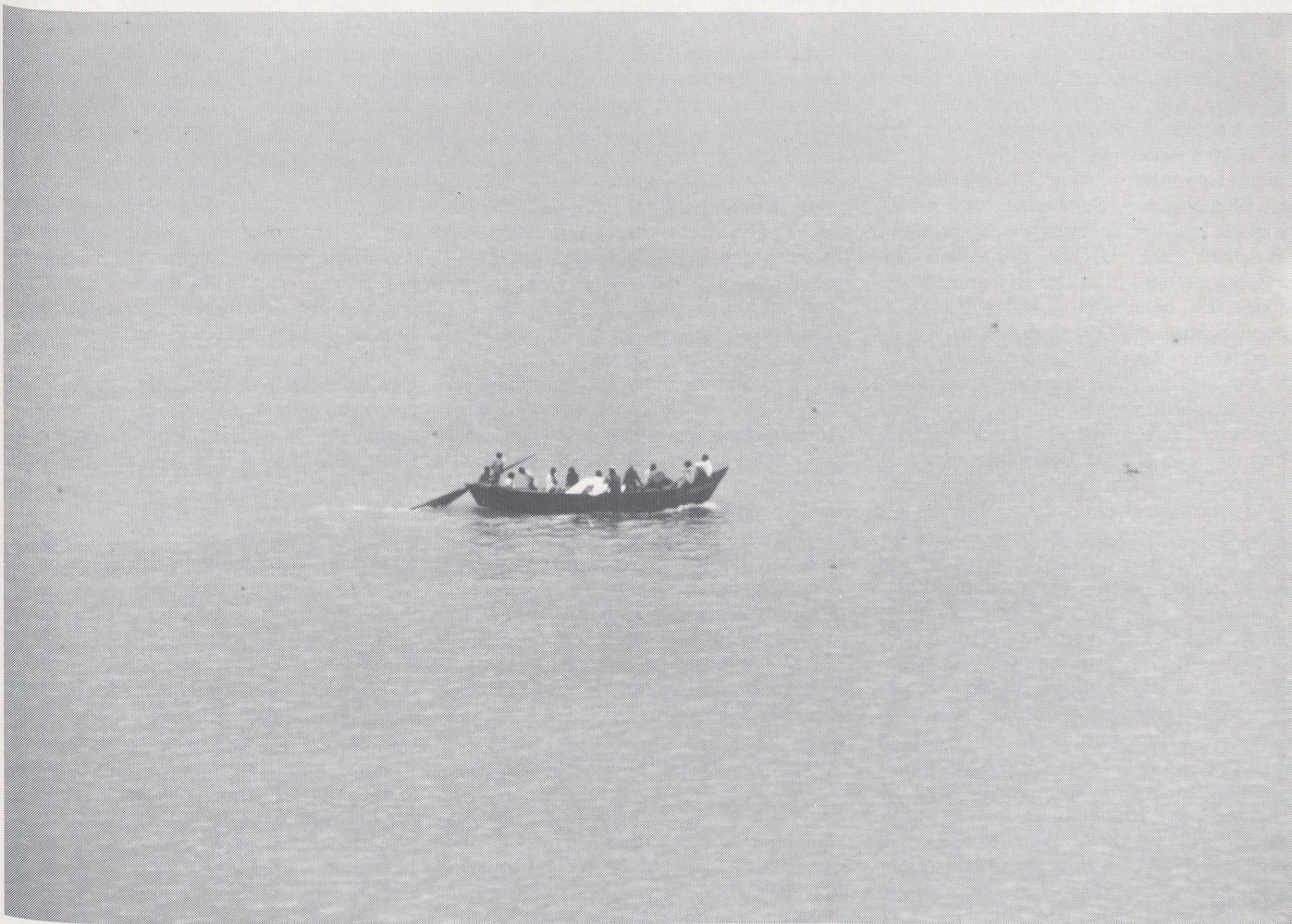


'Flood Action Plan'

Hilfe oder Scherbenhaufen?

von Robert W. Counseller

Die Weltbank ist weltweit an über 50 Staudamm- und Deichprojekten beteiligt und in der Regel Hauptkoordinator dieser Großprojekte. Auf dem Pariser Treffen der G7 Staaten 1989 wurde die Weltbank beauftragt, einen Plan zur "Lösung des Überschwemmungsproblems" in Bangladesh zu entwerfen. Auslöser hierfür war die als Jahrhundertüberschwemmung bezeichnete Flutkatastrophe in Bangladesh 1988. Das als 'Flood Action Plan' bezeichnete Megaprojekt ist nicht nur das größte Entwicklungshilfeprojekt in der Geschichte Bangladeshs, sondern zählt auch zu den größten Projekten der Weltbank im Bereich des 'water-managements'. Das zweitgrößte Deltagebiet der Welt ist das Projektgebiet dieses Unternehmens, das der US-amerikanische Ökonom und Kritiker James Boyce als "Megaprojekt" bezeichnet. In den nächsten fünf bis zehn Jahren sollen über fünf Milliarden US-Dollar investiert werden. Sollte nur ein Teil der Pläne umgesetzt werden, käme es zur Umsiedlung von mehreren Millionen Menschen (zum FAP siehe auch 'Südasiens', 5/91).



Es gilt die riesigen Flußsysteme zu 'bändigen' (Foto: Walter Keller)

Zum zweiten Mal seit Beginn der Planungen des 'Flood Action Plan' (FAP) trafen sich im Mai in Dhaka alle beteiligten Geberländer sowie internationale Entwicklungsorganisationen, um über die weitere Vorgehensweise in Sachen FAP

zu entscheiden. Der kontroverse FAP ist das Resultat des Versuchs der Weltbank, vier verschiedene Pläne zur Kontrolle und Verhinderung von Überflutungen zu kombinieren, die nach der Überflutung im Jahre 1988 erstellt wurden. Von den

Fluten waren 60 Prozent des Landes betroffen. Auch große Teile des Stadtgebietes von Dhaka, einschließlich des Stadtviertels Gulshan, in dem viele Botschaften und die Privathäuser vieler Diplomaten liegen, wurden überflutet.

Abweichende Vorschläge

Die internationale Gebergemeinschaft reagierte auf diese Flut, die das normale Ausmaß der jährlichen Monsumüberschwemmungen übertraf, in überraschender Weise mit der Erstellung der erwähnten vier Studien. Expertenteams von Frankreich, Japan, von US-AID und eines Teams, das im Auftrag der Regierung Bangladeshs und des United Nations Development Program (UNDP) arbeitete, kamen zu teilweise sehr stark voneinander abweichenden Vorschlägen, wie das Problem "zu lösen" sei. Der Versuch der Weltbank, diese vier unterschiedlichen Ansätze unter ein Dach zu bringen, führte zu einem teilweise widersprüchlichen Aufbau des FAP.

26 Komponenten

Der FAP setzt sich aus insgesamt 26 Komponenten zusammen, von denen elf Regionalstudien und Pilotprojekte sind. Die verbleibenden 15 Komponenten beinhalten unterstützende Studien für die vorgesehenen Konstruktionen. Neben den vier Ländern, die ursprünglich an den Studien beteiligt waren, wird der FAP von sieben weiteren Ländern - der Bundesrepublik, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden, Finnland, Kanada und der Schweiz - sowie von der Weltbank, dem UNDP, der Asian Development Bank und der EG unterstützt. Jedes der beteiligten Länder finanziert dabei bestimmte Komponenten.

Vertreter der Botschaften der Geberländer und internationaler Entwicklungsinstitutionen diskutieren auf regelmäßigen Treffen, die als 'Local Consulting Group' (LCG) bezeichnet werden, Fragen der Entwicklungsplanung. Anfang März fand ein solches Treffen als Vorbereitung auf das größere FAP-Treffen im Mai statt. Alle Geberländer des FAP sind auch Mitglieder dieser 'Consulting Group'. Hinzu kommen auch noch Vertreter von Australien, Norwegen (das zunächst den FAP ablehnte und unabhängige Studien durchführen ließ, sich dann doch am FAP beteiligte), China (ein neues Mitglied im LCG; es erstellt mit Zustimmung der Regierung Bangladeshs eigene Vorschläge für Eindeichungsmaßnahmen), des World Food Program (WFP) und der UN-Welternährungsorganisation. Die beiden letztgenannten Organisationen sind maßgeblich an Flutschutzprojekten im Rahmen der sogenannten Food for Work Projekte beteiligt, die allerdings nicht Teil des FAP sind. Ein weiterer Bestandteil der LCG ist das sogenannte 'Gremium der Experten' (Panel of Experts). Dabei handelt es sich um eine handverlesene Gruppe, der zur Zeit drei Wissenschaftler bzw. Behörden-

vertreter aus Bangladesh und vier westeuropäische Wissenschaftler angehören. Das 'Panel' wurde von der Weltbank mit der Aufgabenstellung ernannt, die vielfältigen Planungsebenen des FAP zu koordinieren. Der Vorsitzende dieser Gruppe ist der Leiter des Büros der Weltbank in Dhaka.

Erstmals auch NGOs zugelassen

Die Entscheidungsgremium des FAP entschlossen sich erstmals, auch Vertreter von NGOs und Einzelpersonen zuzulassen. Dadurch war es Kritikern des FAP möglich, ihre Vorbehalte gegen das Projekt auf einem offiziellen Treffen vorzutragen. Dies war das Resultat internationaler Anstrengungen. Dabei wurde die Weltbank gedrängt, ein Minimum an Öffentlichkeit zu gewährleisten und damit den in den Dokumenten des FAP formulierten Anspruch, der von der vollen Teilnahme der vom FAP "Begünstigten" ausgeht, gerecht zu werden.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, daß dies auch mit der Abhaltung einer öffentlichen Konferenz in Ansätzen gewährleistet zu sein scheint. Wenn jedoch die LCG zweimal hinter verschlossenen Türen tagt, einmal vor der öffentlichen Konferenz, um, mit den Worten des Vorsitzenden der LCG, "Fragen von Interesse" zu behandeln, und ein zweitesmal nach der Konferenz, um "sicherzustellen, daß die Interessen der Geberländer angesprochen werden" und "Diskussionen zur Klärung offener Fragen" zu führen, dann scheint die neue "Offenheit" unterlaufen worden zu sein. Trotzdem war es einem Vertreter einer NGO möglich, an diesen beiden - nicht öffentlichen - Treffen teilzunehmen. Sein vorliegender Bericht: 'Informeller Report einer Diskussion' gewährt Einblicke in interne Diskussionen der Gebergemeinschaft, die in der Regel versucht, diese gegenüber der Öffentlichkeit geheim zu halten. Der Bericht beschreibt u.a. die großen Meinungsverschiedenheiten über die weitere Vorgehensweise in Sachen FAP.

Geschichte der Flutkontrollpolitik

Für die richtige Einschätzung der im folgenden dargestellten Bedenken ist eine kurze Übersicht über die Entwicklung des FAP und der Arbeitsteilung zwischen den Geberländern notwendig. Wie bereits oben erwähnt wurde, setzt sich der FAP aus einer Anzahl von Studien, Pilotprojekten und "priority projects" zusammen. Diese Prioritätenprojekte werden als Experimente bezeichnet, da sie die Konzepte der geplanten, auf das ganze Land bezogenen, Konstruktionen "testen" sollen. Diese Pro-

jekte sind Teil der ersten Phase des FAP, sie stehen unmittelbar vor ihrer Umsetzung. Zu diesen Projekten zählen folgende Komponenten des FAP:

- Komponente 3.1; das Jamalpur Projekt, das von Frankreich und der EG finanziert wird
- Komponente 17, eine Fischerei Studie, die von Großbritannien finanziert wird
- Komponente 20, ein von den Niederlanden und der Bundesrepublik getragenes Polder- oder Compartmentprojekt
- Komponenten 21/22, ein von der Bundesrepublik und Frankreich finanziertes Projekt, das Methoden des Schutzes von Deichen gegen Erosion untersuchen soll
- Komponente 23, eine Studie, die verschiedene Schutzmaßnahmen untersuchen soll, die sich nicht auf Deichbauten beziehen. Sie wird von den USA finanziert.

Alte Vorhaben werden eingebunden

Bereits vor den Planungen des FAP gab es umfangreiche Bauvorhaben im Bereich der Flutkontrollpolitik. Zum Beispiel hatte die Weltbank umfangreiche Deichbauten für zwei der großen Flüsse Bangladeshs vorgesehen. Diese Planungen wurden in den FAP eingebunden, zum einen in die Komponente 1, die den Ausbau des bereits bestehenden Deiches auf der rechten Uferseite des Brahmaputra vorsieht, zum anderen in die Komponente 9b, die den Bau eines Deiches auf der linken Uferseite dieses Flusses beinhaltet. Beide Komponenten werden von der Weltbank finanziert. Der im FAP enthaltene Bau eines Deiches zum Schutz der Hauptstadt Bangladeshs, der von der Asian Development Bank getragen wird, ist bereits vor dem FAP begonnen worden.

Einen Überblick über die Kompliziertheit der verzweigten bürokratischen Strukturen zu gewinnen, die im Rahmen des FAP aufgebaut werden, fällt selbst unmittelbar am FAP Beteiligten nicht leicht. Zusätzlich existieren im Bereich des 'water managements' Planungen und institutionelle Mechanismen, die älter als der FAP sind. Grundlage der Regierungspolitik ist zum Beispiel der parallel zum FAP existierende 'National Water Plan', der im Rahmen der Fünfjahrespläne der Regierung Bangladeshs umgesetzt werden soll. So sind seit den sechziger Jahren etwa 6.000 Kilometer Deiche im Deltagebiet gebaut worden. Es gibt zahlreiche Ministerien und Behörden, insbesondere das 'Bangladesh Water Development Board', die sich ausschließlich mit 'Wasserpolitik' beschäftigen. Die Weltbank hielt es jedoch für notwendig, im Rahmen des FAP neue Institutionen wie die 'Flood Plan Coordination Organization' und das 'Panel of Experts' einzurichten.



Die Reichen diskutieren über das Schicksal der Armen (Foto: Walter Keller)

Meinungsverschiedenheiten in der 'Gebergemeinschaft'

Mit diesem kurzem Überblick können die verschiedenen Positionen der Geberländer besser verstanden werden. Einige Stellungnahmen der Botschaftsangehörigen auf der Sitzung der LCG greifen Bedenken und Kritikpunkte auf, die bereits internationale NGOs geäußert haben. Generell wurden die Verzögerungen bei der Fertigstellung von begleitenden Studien, insbesondere der Fischereistudie, die die Auswirkungen von Deichbauten auf die Fischkulturen untersuchen soll, bemängelt. Sie würden zu Verzögerungen bei Planungen für große Konstruktionen führen. Es wurde von einigen Teilnehmern vorgeschlagen, die Fertigstellung aller begleitenden Forschungsstudien abzuwarten, bevor es zu größeren Baumaßnahmen kommt. Eine personelle Erweiterung des Expertengremiums wurde gefordert, um auch Anthropologen, Ökologen oder Soziologen an den Planungen zu beteiligen. Es wurde auf die mangelnde Koordination zwischen FAP und dem 'National Water Plan' hingewiesen.

Ironischerweise wurde auf der hinter verschlossenen Türen stattfindenden Sitzung die unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit bemängelt und gefordert,

daß der FAP öffentlich diskutiert werden müsse, alle Dokumente allgemein zugänglich sein sollten und in den von Bauvorhaben betroffenen Regionen die Bevölkerung rechtzeitig informiert werden müsse und in die Diskussionen mit einzubeziehen sei.

Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) sind besonders interessiert an einem umfassenden Überblick über die vielfältigen Aktivitäten innerhalb des FAP, insbesondere an einer Analyse der ökologischen und sozialen Auswirkungen der Baumaßnahmen. Auf dem öffentlichen Teil der FAP-Konferenz und auf einer Sitzung der LCG wurden diese Aspekte des öfteren von NGOs angesprochen.

Eigene Interessen

Wie bereits erwähnt, ermöglicht der FAP jedem Geberland und jeder Geberinstitution, besondere Projekte zu finanzieren und eigene Interessen damit zu verfolgen. Die LCG Sitzung zeigte, daß die besonderen Interessen der Hauptverantwortlichen für den FAP, der Weltbank, der Asian Development Bank, der Regierung Bangladeshs und der Finanziers der 'Priority Projects' die Befürchtungen der Kritiker des FAP bestä-

tigen. Bezeichnend hierfür ist die Reaktion des Vertreters eines Ministeriums Bangladeshs auf die Forderung, Bauvorhaben solange auszusetzen, bis die begleitenden ökologischen und sozialwissenschaftlichen Studien abgeschlossen sind. Seiner Auffassung nach seien Bauvorhaben an den Flüssen Brahmaputra und Meghna, wie sie in den von der Weltbank getragenen Komponenten 1 und 9b vorsehen sind, vom politischen Standpunkt aus notwendig, weil "politische Versprechungen abgegeben worden sind". Nach seiner Auffassung ist es also notwendig, die Resultate der begleitenden Studien, die sich besonders auf die Auswirkungen des Mamutprojektes auf die arme Bevölkerung beziehen sollen, gegebenenfalls unberücksichtigt zu lassen, da dies die politische Stabilität gefährden würde.

Seine Position wurde von zwei Teilnehmern unterstützt. Der französische Delegierte begrüßte diese Position, da "die politische Notwendigkeit greifbarer Ergebnisse des FAP nicht in Frage gestellt werden" könne. Seiner Auffassung nach stellt "die Ausdehnung der Prioritätenprojekte eine praktische Lösung für dieses Dilemma" dar. Auch der Vertreter des UNDP befürwortete eine rasche Abwicklung dieser Projekte. "Die politi-

sche Dimension des FAP und die Notwendigkeit, der Wählerschaft zu zeigen, daß der FAP zur Bewältigung des Flutproblems beiträgt, muß anerkannt werden", so seine Position.

Welche Ziele

Diese Stellungnahmen lassen den FAP in einem ganz anderen Licht erscheinen. Welche Motive und Ziele haben die Financiers der Prioritätenprojekte tatsächlich? Sollen die als Experimente angelegten Projekte tatsächlich eine Pilotfunktion für Maßnahmen erfüllen, die später auf das ganze Land übertragen werden oder sind auch diese Projekte verknüpft mit politischen Versprechungen, die der ländlichen Bevölkerung gemacht werden, um Unruhe zu verhindern?

Ein Vertreter der Bundesrepublik bestätigte den deutschen Beitrag am FAP durch die Beteiligung an den Komponenten 20 und 21/22. Es hieß jedoch, daß Lösungen zur Bändigung der großen Ströme Bangladeshs noch nicht ausgereift seien und die Zeitperspektive des FAP zu kurz sei, um die notwendigen Forschungen durchzuführen. Diese Stellungnahmen beziehen sich vermut-

lich auf die laufenden Vorhaben der Weltbank, die sich nunmehr unter dem Dach des FAP als Komponente 1 und 9b befinden und deren Umsetzung aufgrund "der politischen Versprechungen" vorangetrieben werden.

Nachgeordnete Projekte

Die Weltbank hält Bauvorhaben an jeweils drei Abschnitten der Flüsse Brahmaputra und Meghna auch ohne Abschluß der begleitenden ökologischen und sozialwissenschaftlichen Studien und ohne Durchführung eines 'Ecology Impact Assessment' für notwendig. Zu diesem Ergebnis kam vor kurzem ein Expertenteam der Weltbank. Für die Weltbank sind hingegen die von der Bundesrepublik und Frankreich getragenen Komponenten, die sich ebenfalls auf Deichbauten und Deichschutz im Bereich des Brahmaputra beziehen, "von nachgeordneter Wichtigkeit" und "relativ billige und auf kurze Lebensdauer angelegte Bauvorhaben." Finanzielle Zusagen für diese "relativ billigen" und "kurzlebigen" Projekte sind von der Bundesrepublik in Höhe von 20 Millionen Mark und von Frankreich in Höhe von 10,44 Millionen FF gemacht wor-

den. Geben die Regierungen solche Millionenbeträge aus für Maßnahmen, die sich nicht direkt auf den Versuch beziehen, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern?

Diese und andere Beispiele für den Mangel an Koordination innerhalb des multilateralen Megaprojekts, das sich eine "umfassende Lösung" des Überflutungsproblems im zweitgrößten Delta der Welt zum Ziel gesetzt hat, kennzeichnen bis zum heutigen Tage den FAP.

(Übersetzung Dieter Reinhardt)

Robert W. Counseller ist Mitarbeiter der Organisation: 'Information, Alternatives & Opposition Network-International to monitor the Flood Action Plan Bangladesh' mit Sitz in Ostberlin. Er wird am 6 Juli auf dem Münchner Gegenkongreß zum Weltwirtschaftsgipfel einen Vortrag über den 'Flood Action Plan' in Bangladesh halten. Weitere Informationen über den 'Gegenkongreß' können bezogen werden über: Münchner Koordinationskreis gegen den Weltwirtschaftsgipfel, Holzstr. 2, 8 München 5, Tel.: 089-268123, FAX: 089-2603513.

Die Weltbank

Verursacher von Naturkatastrophen?

von Dieter Reinhardt

Drei Weltregionen werden in den nächsten Jahrzehnten von häufigeren und heftigeren Sturmfluten betroffen sein: die Karibik, Südostasien und Südasien, insbesondere der Golf von Bengalen. Die durch die globale Klimaveränderung ausgelöste Erwärmung der Weltmeere ist hierfür der Hauptgrund. In keinem anderen Land der Welt sterben so viele Menschen bei Sturmfluten wie in Bangladesh. Bei der letzten Sturmflut im April 1991 starben nach Regierungsangaben ca. 130.000 und nach Angaben von NGOs 290.000 Menschen. Bei der größten Sturmflutkatastrophe in Bengalen starben 1970 weit über 300.000 Menschen. Hinsichtlich der Windgeschwindigkeiten und der Höhe und Wucht von Flutwellen sind Sturmfluten in der Karibik in der Regel stärker als im Golf von Bengalen. Warum sterben bei vergleichbaren Naturereignissen an der Küste der USA nur wenige, während in Bangladesh von einer Naturkatastrophe die Rede ist?

Warum wird aus einem Naturereignis eine Katastrophe für Menschen? Wie kaum ein anderes Land ist der Haushalt Bangladeshs direkt von Entwicklungshilfe abhängig. Über die Hälfte des gesamten Haushalts Bangladeshs wird direkt über Entwicklungshilfe finanziert. Nicht mangelndes Wissen oder unzureichende Ressourcen sind die Gründe dafür, daß seit der Existenz Bangladeshs 1971 keine ausreichenden

Schutzmaßnahmen für die Küsten- und Inselbevölkerung ergriffen worden sind. Bei den politischen Prioritätensetzungen der unentwirrbar miteinander verzahnten internationalen Entwicklungshilfe und Regierungsbürokratie Bangladeshs spielen Schutzmaßnahmen eine untergeordnete Rolle. Die Weltbank als Koordinator der internationalen Hilfe nimmt dabei eine zentrale Funktion ein.

'Naturkatastrophen' sind Folge eines

Kalküls, bei dem Schutzmaßnahmen als unrentabel angesehen werden. Ein sozialdarwinistischer Zynismus, der sich in keinem offiziellen Dokument findet, der jedoch zwischen den Zeilen unübersehbar ist, ist Bestandteil der Entwicklungsbürokratie: eine vorübergehende Verlangsamung der schnellen Bevölkerungsentwicklung Bangladeshs durch 'Naturkatastrophen' erscheint aus dieser Perspektive nicht als Tragödie.