

# 10 Jahre World Commission on Dams: Was ist geblieben?

von LUDWIG W. FLIESSER

**Das Werk der WCD hat sowohl „Jubel“ als auch strikte Zurückweisung erfahren. Wie zuletzt die Debatte um den „Ilisu-Staudamm“ gezeigt hat, führt an ihm jedenfalls kein Weg vorbei.**



FOTO: VERBUND

Is ins 20. Jhd. galt der 63 Meter hohe, 1350 im heutigen Iran errichtete „Kurit-Damm“ als höchster Staudamm der Welt. Erst dann waren die technischen Möglichkeiten so weit fortgeschritten, dass noch viel gewaltigere Stauwerke errichtet werden konnten. Heute sind Dämmen aus technischer Sicht kaum mehr Grenzen gesetzt, wofür das Itaipu-Reservoir in Brasilien, der Drei-Schluchten-Staudamm in China oder das 300 Meter hohe Sperrwerk des Nurek-Damms in Tadschikistan beredtes Zeugnis ablegen.

Und auch die Anzahl dieser Bauwerke nimmt laufend zu. So waren um die Jahrtausendwende weltweit bereits mehr als 45.000 „große“ Staudämme zu verzeichnen. Hunderte Talsperren mit einer Höhe von 60 Metern und mehr befinden sich derzeit in Bau. Im Zuge dieser rasanten Entwicklung im Dienst der Stromgewinnung und der Bewässerung traten aber auch vermehrt die Kehrseiten des Fortschritts zu Tage:

Große Dämme stellen grundsätzlich einen gravierenden Eingriff in Ökosysteme und traditionelle Siedlungsräume des Menschen dar! Schätzungen zufolge mussten aufgrund von Dammbauten bereits 40 bis 80 Millionen Menschen ihren angestammten Lebensraum verlassen. Gar eine halbe Milliarde Menschen lebt stromabwärts großer Dämme und ist somit von möglichen Dammbürchen unmittelbar bedroht. All diese Effekte und Gefahren fanden bei der Planung und Umsetzung von Wasserkraft- und Bewässerungsprojekten in der Vergangenheit viel zu wenig Beachtung.

## **Vor- und Nachteile der Dämme ungleich verteilt**

Zu diesem Schluss kam insbesondere die sich gegen Ende des 20. Jhdts. in den „reichen“ Industriestaaten entwickelnde Umweltbewegung, die immer öfter die Ausgewogenheit zwischen Kosten, Nutzen und der fairen Verteilung

## World Commission on Dams: 10 Years in Retrospect

**WCD has been praised but also fiercely criticised for its accomplishments. As the most recent debate on the Ilisu Dam shows, however, there is no way around it**

Built in 1350 in what is now Iran, the 63-metre-high Kurit Dam was long regarded as the world's highest dam. In the 20<sup>th</sup> century, technology then became sufficiently advanced to allow the construction of dams that were much bigger in size. Nowadays, dam construction is no longer bound by technical constraints, as the Itaipu Reservoir in Brazil, the Three Gorges Dam in China and the 300-metre-high Nurek Dam barrage in Tajikistan convincingly testify.

Also the number of dams is steadily increasing. Around the turn of the millennium, there were already more than 45,000 large barrages around the world. Hundreds of dams of 60 metres or more in height are currently under construction. But this rapid development at the service of electricity generation and irrigation also reveals the downside of progress: huge dam structures always have an enormous impact on the ecosystem and on traditional human settlements. It is estimated that between 40 and 80 million people have meanwhile been forced to leave their homelands to make room for dams. As many as 500 million people inhabit the areas downstream of large dams and are therefore immediately threatened by potential dam bursts. All these effects and hazards were hardly taken into consideration in the planning and execution of hydropower and irrigation projects in the past.

Especially the green movement, which evolved in the wealthy industrial nations towards the end of the 20<sup>th</sup> century, began to publicly question the balance of costs, benefits and fair distribution of profits and burdens in relation to such large-scale projects. Critics started complaining about this "gigantomania" and the political differences between individual states.

In the largely democratic industrialised nations, it has in fact become impossible to push large projects against public opposition; their only chance of success is in the scarcely populated regions. In many developing and threshold countries, however, mega-projects are closely associated with prestige and national self-esteem and therefore tend to be carried through in a rather despotic manner. What illustrates this fact best is that many large dams are named after political leaders, such as the Assad Dam in Syria or the Atatürk Dam in Turkey. Like all infrastructure projects involving large investments, dam projects

von Profit und Lasten solcher Großprojekte öffentlich zu hinterfragen begann. Der Vorwurf der „Gigantomanie“ wurde laut und ebenso ins Treffen geführt wie politische Unterschiede zwischen den Staaten. Tatsächlich sind in den überwiegend demokratisch regierten Industriestaaten kaum mehr Großprojekte gegen den Willen der Bevölkerung „durchzuboxen“ oder nur in dünn besiedelten Regionen zu verwirklichen.

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern seien Mega-Projekte aber sehr stark mit „Prestige“ und „nationalem Selbstbewusstsein“ verbunden, so die Kritiker, und zu deren Durchsetzung werde immer wieder auf Despotismus gesetzt. Beispiele für diese Haltung sei etwa die Benennung von Staudämmen nach politischen Führern – siehe „Assad-Damm“ in Syrien oder der „Atatürk-Damm“ in der Türkei. Wie alle Infrastrukturprojekte mit großem Investitionsvolumen sind auch Dammprojekte anfällig für Korruption. Laut dem ehemaligen Weltbankexperten Robert Good-

land würden sie oft auch gegen den Willen der Betroffenen mit brachialer (Staats-)Gewalt durchgesetzt.

Ab den 1990er-Jahren stieg auch innerhalb der Weltbank, bis dahin einer der wichtigsten Financiers von Großdämmen, die Sensibilität für das Thema. Als Auslöser dafür gilt der „Narmada-Damm“ in Indien – wohlgerneht die größte Demokratie der Welt –, bei dessen Verwirklichung grobe Verfehlungen im Umgang mit der betroffenen Bevölkerung offenkundig geworden waren. Anhaltende Proteste von global agierenden NGOs zwangen schließlich die Weltbank 1993 dazu, sich erstmals in ihrer Geschichte aus einem laufenden Projekt zurückzuziehen. In der Folge stellte sie Kreditvergaben für Wasserkraftprojekte fast vollständig ein und musste sich überdies einer öffentlichen Hinterfragung ihrer bisherigen Politik stellen. Im Zuge dieser wurde im Jahr 1998, auf Betreiben des damaligen Präsidenten der Weltbank James D. Wolfensohn und der „The World Conservation Union“ (IUCN), die „World Com-

are also susceptible to corruption. According to the former World Bank expert Robert Goodland, they are often executed with brute (governmental) force against the will of those affected.

From the 1990s onwards, also decision-makers at the World Bank – previously one of the leading investors in large dams – became more sensitive about the issue. This sensitivity was triggered by the Narmada Dam in the world's largest democracy, India. During the execution of this project, gross misdemeanours in dealing with the affected population came to light. Confronted with persistent protests by globally operating NGOs, the World Bank was – for the first time in history – forced to withdraw from an ongoing project in 1993. It basically stopped granting loans for hydropower projects and was publicly challenged about its policies and practices. In 1998, on the initiative of James D. Wolfensohn (then President of the World Bank) and the World Conservation Union (IUCN), the World Commission on Dams (WCD) was founded. The task of the commission was to launch a two-year multi-stakeholder dialogue to investigate the positive and negative implications of building large dams and, based on the WCD Report to be submitted in 2000, develop internationally acknowledged criteria and guidelines for decision-makers. In the discussion process also government, financial institution, company and civil society representa-

ANZEIGE

mission on Dams“ (WCD) ins Leben gerufen. Diese sollte in einem zwei Jahre dauernden Multi-Stakeholder-Dialog die Errichtung von großen Dämmen mit all ihren positiven und negativen Auswirkungen erörtern und im Rahmen des im Jahr 2000 vorzulegenden „WCD Reports“ international akzeptierte Kriterien und Leitfäden für Entscheidungsträger entwickeln. In den Diskussionsprozess eingebunden waren Repräsentanten von Regierungen, Finanzinstituten, Unternehmen, Vertreter der „Civil Society“ und betroffener Bevölkerungsgruppen.

### „WCD Report“, Pyrrhussieg für die NGOs?

Im Lauf der nächsten beiden Jahre setzte sich innerhalb der WCD immer mehr die kritische Position der NGOs durch. Allerdings hatte dies zur Folge, dass der WCD-Report von vielen einflussreichen Regierungen abgelehnt wurde. Indien und China hatten die WCD schon frühzeitig verlassen und auch Brasilien, der größte Schuldner der Weltbank, blieb skeptisch. Naturgemäß konnten auch die großen Baufirmen und Ausrüster dem Papier nicht viel abgewinnen, stellte es doch die gängige Praxis bei Staudammprojekten weitgehend in Frage. Einen wirklichen Erfolg konnten die NGOs aber verzeichnen: Sowohl das deutsche Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als auch die Japanische Agentur für Internationale Kooperation akzeptierten das WCD-Papier als Grundlage für ihre künftigen Entscheidungen.

Als Zankapfel hatten sich einige der insgesamt 26 Richtlinien des WCD-Reports und deren Transformation in verbindliche Kriterien für Entscheidungsträger in Politik, Industrie und Finanzwirtschaft erwiesen. Vor allem die Verpflichtung zur Einbindung der Betroffenen fand auf internationaler Ebene keine breite Zustimmung. Joe Briscoe, einstiger Weltbankberater für Wasserfragen, verwies insbesondere das Verlangen nach „freier, vorheriger und informierter Zustimmung“ indigener Gemeinschaften ins „Reich der Träume“. Briscoe argumentierte, dass diese damit de facto ein Vetorecht erhalten hätten.

Ebenso unrealistisch war für ihn die Forderung, internationalen Finanzinstituten die Förderung neuer Projekte so lange zu versagen, bis alle durch frühere Dammbauten entstandenen „Altlasten“ bereinigt worden seien. Dieser Standpunkt wurde auch von der Weltbank geteilt, die in der Folge eigene, wesentlich weniger stringente Standards, die sogenannten „Safeguard Policies“, einführte, die sich international weitgehend durchgesetzt haben. So empfiehlt heute etwa die OECD ihren Mitgliedern, diese Standards für die Vergabe von Exportkrediten heranzuziehen. Davon betroffen war bereits das umstrittene Großprojekt „Ilisu-Staudamm“ am Tigris im Südosten der Türkei, für das Österreich, die Schweiz und Deutschland die Kreditversicherung übernommen hatten. Der Deal ist im Vorjahr geplatzt, da die Standards der Weltbank nicht eingehalten worden waren. Laut Andritz Hydro sei es inzwischen aber gelungen, einen privaten Versicherer dafür zu gewinnen, wodurch der österreichische Anlagenbauer nun wieder auf Turbinenlieferungen hoffen kann.

Selten hat die Arbeit einer internationalen Kommission derart polarisiert wie jene der World Commission on Dams, weshalb die WCD-Richtlinien auch zu keinem Zeitpunkt für verbindlich erklärt worden waren. Was das Dokument aber bewirkt hat, ist eine Abkehr von der rein makroökonomischen (volkswirtschaftlichen) und technischen Betrachtungsweise von Dämmen und die Einbeziehung ökologischer und sozialer Gesichtspunkte in die Diskussion. Überdies wurde dank der WCD die Debatte erstmals einer breiteren Gruppe von Stakeholdern auf globaler Ebene zugänglich gemacht. Auch wenn die erarbeiteten Richtlinien letztendlich kaum zu verbindlichen Standards führten, haben sie den globalen Diskurs dennoch entscheidend beeinflusst.

**Ludwig W. Flieser ist Autor des Buches „Governance of the Ilisu Dam Project – Stakeholders, International Institutions, Compliance and Legitimacy“ (Tectum Verlag). Basis für den Artikel waren Beiträge in einer Sonderausgabe des Fachmagazins „Water-Alternatives“, die anlässlich des Jubiläums der WCD bei der „Stockholm World Water Week“ präsentiert wurde.**

tives as well as affected population groups were involved.

Over the following two years, the critical attitude of NGOs began to prevail within the WCD. As a matter of consequence, the WCD Report was rejected by many important governments. India and China left the WCD early on and even Brazil, the World Bank's biggest debtor, remained sceptical. Needless to say, the report was also opposed by large building firms and equipment manufacturers as it questioned their practice in dealing with dam projects. One big success the NGOs achieved was to win over the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development and the Japanese International Cooperation Agency, which accepted the WCD Report as a basic reference for their future decisions.

Some of the 26 guidelines of the WCD Report and their transformation into binding criteria for political, industrial and financial decision-makers turned into a bone of contention. In particular the compulsory involvement of stakeholders failed to gain broad international acceptance. Joe Briscoe, a former advisor on water issues at the World Bank, said that the call for a “free, prior and informed consent” of indigenous communities was only “wishful thinking”. This would in fact grant them a right of veto, Briscoe argued. He also considered it unrealistic to deny international financing institutions access to funds for new projects until all contaminated sites were been cleaned up. His view was shared by the World Bank, which subsequently introduced a set of far less stringent standards, the so called Safeguard Policies, which have meanwhile been largely accepted at global level. Today, the OECD recommends that its members use these standards as a framework for granting export loans. A case in point is the controversial Ilisu Dam mega-project on the Tigris river in Southeast Turkey, for which Austria, Switzerland and Germany had granted an export credit guarantee. Last year, the deal failed on the grounds that the World Bank standards had not been met. According to the Austrian equipment manufacturer Andritz Hydro, a private insurer has meanwhile been found. So there is again hope for the company that their turbine supply contract will be concluded after all.

Rarely has an international commission attracted such controversial responses through its work like the World Commission on Dams. As a result, the WCD guidelines have never been declared legally binding. What the report has achieved, though, is that dam construction is no longer regarded from a macro-economic and technological viewpoint only, but also ecological and social aspects are now taken into account. It is also owed to the WCD that the issue is now debated by a larger group of stakeholders at international level.

The guidelines may not have led to legally binding standards, but they have decisively influenced the global discourse.