

Die Praxis der Umsiedlung

Das Beispiel des Maheshwar-Damms in Indien

Richard E. Bissell, Shekhar Singh, Hermann Warth

Die 1990 begonnenen, dann wieder unterbrochenen Bauarbeiten für den Maheshwar-Staudamm am indischen Narmada-Fluss sind inzwischen völlig zum Erliegen gekommen. An dem Projekt waren auch deutsche Firmen beteiligt, 1997 gab die Bundesregierung die Grundsatzzusage für eine Hermes-Bürgschaft. Um die Sozialverträglichkeit der Umsiedlungs- und Entschädigungsmaßnahmen zu überprüfen, entsandte das BMZ im Mai 2000 ein unabhängiges Gutachterteam. Das Team stellte fest, dass die Lage der betroffenen Bevölkerung sich durch das Projekt stark verschlechtern würde. Der folgende Text ist eine Zusammenfassung des Berichts an das BMZ.

Inzwischen haben sieben bisher investitionsbereite Firmen sich aus dem Projekt zurückgezogen, der Antrag auf Hermes-Bürgschaft wurde zurückgenommen.

Der Narmada ist ein Fluss in Zentralindien, der im größten Teil seines Laufs den Bundesstaat Madhya Pradesh durchzieht. Der geplante Maheshwar-Staudamm ist einer von 30 in seinem Verlauf vorgesehenen Großstaudämmen. Das Gesamtprojekt war lange Jahre umstritten und fand aufgrund des Sardar-Sarovar-Damms, flussabwärts von Maheshwar, verstärkte internationale Aufmerksamkeit.

Die Entwicklung des Maheshwar-Kraftwerk-Projekts wurde 1975 von der *Narmada Valley Development Authority* (NVDA) in Angriff genommen. 1989 wurde das Projekt auf die Energiegesellschaft *Madhya Pradesh Electricity Board* (MPEB) übertragen und 1994, im Rahmen einer neuen Initiative zur Beteiligung des Privatsektors an der Energieerzeugung, an das private Textilunternehmen S. Kumars weitergegeben.

Die zur Projektdurchführung gegründete *Shree Maheshwar Hydroelectric Power Corporation* (SMHPC) befindet sich zu 51 % im Besitz von S. Kumars, die restlichen 49 Prozent am Aktienkapital sollten ausländische Investoren beisteuern: ursprünglich

zwei deutsche Firmen, die sich jedoch - wie später auch der US-Energiekonzern Ogden - inzwischen aus dem Projekt zurückzogen.

Der Staudamm soll für MPEB Strom zur Deckung der Spitzenlast liefern, er soll nicht der Bewässerung dienen. Es ist nicht vorgesehen, dass die im Dammbereich ansässige Bevölkerung nennenswert von dem Projekt profitiert, und seine Vorteile für den regionalen und nationalen Energiesektor werden zunehmend in Zweifel gezogen, nachdem, wie berichtet wurde, die Gesamtkosten mittlerweile auf das Vierfache der Schätzungen angestiegen sind, die der Regierung mit der ursprünglichen Planung vor zehn Jahren vorgelegt wurden.

Die Bauarbeiten sind bislang nicht allzu weit gediehen. Vor zehn Jahren war zunächst eine provisorischer Damm für Baufahrzeuge aufgeschüttet worden. In jüngerer Zeit wurden die Aushubarbeiten für das Maschinenhaus begonnen. Seither haben sich immer wieder Proteste der ansässigen Bevölkerung formiert: gegen den Umsiedlungs- und Entschädigungsplan (*Resettlement and Rehabilitation Plan, R&R*) und gegen das Projekt als Ganzes.

Das hat dazu geführt, dass keiner der in der Projektplanung gesetzten Termine eingehalten werden konnte; ein Versuch, die Bauarbeiten wieder aufzunehmen, würde die Vereinbarung neuer Ausführungsfristen für R&R wie für den Dammbau erfordern.

Der Umfang des Überschwemmungsgebiets

Was die Größe der Überschwemmungszone und der projektbetroffenen Ländereien angeht, stimmen die Regierung von Madhya Pradesh und die Bevölkerung darin überein, dass die Schätzungen sich im Verlauf der Realisierung eines Staudammprojektes verändern können. Dies führt naturgemäß zu Verunsicherungen für die im Dammbereich ansässigen Menschen. Uneinigkeit herrscht über das Ausmaß der Änderungen, ebenso auch über die Festlegung der Flutungshöhe in dem Gebiet.

Bei dem "80-Jahre-Hochwasser" im Jahre 1994 wurden zahlreiche Gebiete überschwemmt, die nach Darstellung der Projektbehörden außerhalb der künftigen Überflutungszone gelegen hätten, obwohl diese aufgrund einer "Jahrhunderthochwasser"-Marke hätte ermittelt werden sollen. Außerdem ist das Land im Narmada-Tal im Unterschied zu vielen anderen Staudammgebieten relativ

flach, eine Fehlschätzung von Bruchteilen eines Meters könnte daher zu einer enormen Diskrepanz zwischen der markierten Flutungszone und dem tatsächlich überschwemmten Gebiet führen. Offenbar ist hierüber nicht mit den betroffenen Bewohnern gesprochen worden, als die Vermessungen stattfanden.

Die Anzahl der betroffenen Personen

Eine zweite wichtige Messgröße ist die Anzahl der von dem Projekt betroffenen Personen (*project-affected people*, PAP). Alle Beteiligten sind sich einig, dass diese sich ändern kann, aber nicht über das Ausmaß der Änderung. Wenn der Umfang des betroffenen Gebietes zunimmt, wird auch die Anzahl der Betroffenen zunehmen. MPEB räumt die Notwendigkeit einer neuen Erhebung ein; diese hat allerdings erst in einem von 61 Dörfern - Jalud - stattgefunden. Dort ist die Zahl der Haushalte von 190 auf 300 gestiegen. Nach Darstellung von MPEB haben die Bewohner der übrigen Dörfer dem Erhebungsteam den Zugang verwehrt.

Daneben ist eine Definitionsfrage ungeklärt: Obwohl "projektbetroffene Personen" offiziell definiert werden als "jede Person, die im Projektgebiet ansässig gewesen oder dort einem Gewerbe oder Beruf zum Zwecke ihres Lebensunterhalts nachgegangen ist", werden Arbeiter, die nicht hier wohnen, aber auf die Ressourcen des Flusses angewiesen sind (z. B. zum Zweck von Sandabbau oder Fischerei), nicht als Betroffene registriert.

Normalerweise müsste zur Identifizierung des Projektumfangs eine aktualisierte und lückenlose sozioökonomische Studie durchgeführt werden, die aber im Falle von Maheshwar nicht existiert. Nur auf der Basis einer solchen Untersuchung, mit Parametern wie Einkommen, Vermögen, Verbrauch und Gemeinschaftsbedürfnissen, ließe sich kontrollieren, ob die politischen Vorgaben der Regierung und die internationalen Standards eingehalten werden, nach denen der Lebensstandard der Betroffenen nach ihrer Umsiedlung verbessert werden soll.

Die Bevölkerung hat zahlreiche Einwände im Hinblick auf die zum Fluss gehörigen Ressourcen und die Gemeindestrukturen im Narmada-Tal formuliert, die durch eine solche Untersuchung erfasst werden könnten. Damit ließe sich auch der Streit über die unterschiedlichen Einschätzungen der Fruchtbarkeit des Gebietes beilegen.

Die Umsiedlungspolitik

der Regierung

Die Regierung von Madhya Pradesh hat 1992 ihre offizielle Politik im Hinblick auf den Erwerb des benötigten Landes festgelegt. Darin ist für die Umsiedlung und Entschädigung festgelegt, dass die Betroffenen in aller Regel mit Land für Land entschädigt werden sollen; dennoch hat bei einer Quote von 90 % des benötigten Landes, die laut MPEB bereits akquiriert wurden (eine Zahl, die von anderen Organisationen angezweifelt wird) nicht ein einziger Landbesitzer die Option von Landtausch statt Bargeldentschädigung gewählt. Dies verstößt eindeutig gegen die Vorschrift, nach der "Land für Land" die Norm sein soll, finanzieller Ausgleich die Ausnahme.

Ziel der Politik ist es, für die Familien eine nachhaltige Einkommensverbesserung nach ihrer Umsiedlung sicherzustellen, doch haben diejenigen, die die Bargeldkompensation akzeptiert haben (Anzahlungen zwischen 10 % und 50 %), den plötzlichen Geldsegen, wie vorauszusehen, für Konsumzwecke ausgegeben oder für nicht notwendige Ausgaben verschwendet. Vor allem Frauen beklagen sich über ein solches Verhalten ihrer Männer. Wenn die Familien ihr Land erst einmal verlassen müssen, ist ihr künftiges Einkommen gefährdet.

Mit dem Prinzip "Land für Land" wird bezweckt, dass die Bauern ihren Lebensstandard verbessern können. Da aber die Betreibergesellschaft sich nicht in der Lage sah, den Bauern gleichwertiges Land zur Verfügung zu stellen, und da kein Bauer das bereitgestellte äußerst minderwertige Ersatzland angenommen hat, wurden die Bauern mit unfairen Methoden gedrängt, Geldentschädigungen anzunehmen. Diejenigen Bauern, die Land kaufen wollen, sind dann dem freien Markt ausgesetzt mit der Konsequenz, dass sie mit der erhaltenen Entschädigung nur weniger Land oder gleich viel Land, aber von geringerer Qualität, kaufen können. Damit wird die von der Regierung von Madhya Pradesh gesetzte Norm "Land für Land" unterlaufen.

Aus diesem Grunde kann die Rechtswirksamkeit des Verkaufs von Ackerland durch die Dorfbewohner an die Projektbehörden angezweifelt werden; offenkundig hat man die Landbesitzer über ihre Rechte falsch informiert.

Auch der Inflationsausgleich, den die Regierung von Madhya Pradesh in ihren Richtlinien von 1992 vorgesehen hat, wird von MPEB nicht gezahlt; mit dieser Ausgleichszahlung müsste der Wert des Entschädigungspakets, das damals auf 11

000 Rupien festgelegt wurde, bis zum Jahr 2000 auf etwa 27 000 Rupien angestiegen sein.

Die Angemessenheit der Umsiedlungs- und Entschädigungsregelung

Die Umsiedlungs- und Entschädigungsregelungen, wie sie von der Regierung festgelegt wurden, erscheinen für die Landbesitzer angemessen. Sie sind jedoch nicht angemessen für Landlose, für Menschen ohne offiziellen Landtitel (*encroachers*) sowie für erwachsene Söhne und Töchter, weil sie für diese kein Anrecht auf die Minimalentschädigung von zwei Hektar Land vorsehen.

Nach Meinung der Gutachter müsste eine Politik, die als angemessen gelten und internationalen R&R-Standards folgen will, insbesondere Folgendes vorsehen:

- Die unentgeltliche Zuteilung von mindestens zwei Hektar bewässerten Landes (dessen Qualität derjenigen des akquirierten Landes entspricht) für jede Familie, gleich, ob es sich um Landbesitzer, um Landlose oder um Menschen ohne formellen Landtitel handelt. Da diese Regelung derzeit auch für andere, staatlich geförderte Projekte in Indien (wie Sardar Sarovar und Tehir) festgeschrieben ist, ist nicht einzusehen, dass indische Bürger, die im Zuge eines privatwirtschaftlichen Projekts vertrieben werden, zugunsten der Rendite des Investors benachteiligt werden sollen.
- Die Behandlung von erwachsenen verheirateten Söhnen als Familie, von ledigen erwachsenen Söhnen und Töchtern als halbe Familien, die jeweils die Hälfte des Landes und anderweitiger Kompensation erhalten. Dies ist auch in anderen Projekten die Regel.
- Die Überschreibung von Land und sonstigen Kompensationen auf den Namen beider Ehegatten, um eine Diskriminierung der Frau auszuschließen, so wie es auch in einigen anderen Projekten in Indien üblich ist.
- Einen Umsiedlungs- und Entschädigungsplan, der transparent, partizipatorisch und demokratisch ist.

Durchführbarkeit von R&R-Plänen

Für die Einhaltung dieser R&R-Anforderungen würde es erheblicher Landflächen sowie Finanz- und Humanressourcen bedürfen. Wieweit stehen diese für das Maheshwar-Projekt zur Verfügung?

Ackerland: Nach der Erhebung von 1993 beläuft sich die Zahl der betroffenen Landbesitzer, Landlosen, Menschen ohne Landtitel und erwachsenen Söhne auf 4000. Zählt man die erwachsenen ledigen Töchter dazu und die Menschen, die ihren

Lebensunterhalt verlieren, wäre die Zahl (selbst auf der Basis der Erhebung von 1993) sehr viel höher.

Wenn man aber eine neue, aktualisierte Erhebung macht, wird die Anzahl der entschädigungsberechtigten Familien weiter ansteigen. Der Bedarf an Ackerland wäre um ein Vielfaches höher als die derzeit zugrunde gelegten 1172 Hektar. Es ist daher unwahrscheinlich, wenn nicht gar unmöglich, ausreichend nutzbares Land für die Land-für-Land-Entschädigung zur Verfügung zu stellen.

Finanzielle Ressourcen: Der R&R-Plan sieht insgesamt 1 307 300 000 Rupien (29,7 Mio. US\$) für Umsiedlungs- und Entschädigungsmaßnahmen zu Preisen von 1997 vor. Dies entspricht etwa 10 % des gesamten Projekt-Budgets für 1997 und angeblich 6,5 Prozent des geplanten revidierten Budgets. Nach dieser Schätzung sind 63,3 Mio. Rupien für den Kauf von 1172 Hektar Land zu 54 000 Rupien je Hektar (Preisniveau 1993) vorgesehen. Der tatsächliche Bedarf an Ackerland ist jedoch, wie gezeigt, wesentlich höher, der Preis beläuft sich gegenwärtig in diesem Gebiet auf mehr als 500 000 Rupien je Hektar. Das heißt, der Finanzbedarf allein für die Landkäufe entspräche dem Vielfachen des aktuellen Budgets für den gesamten R&R-Plan.

Auch viele andere Teilkosten des R&R-Pakets würden entsprechend steigen, da sie durch die Anzahl der zu entschädigenden Personen oder den Preis für das Land bedingt sind.

Personelle Ressourcen und institutionelle Kompetenz: Die Firma S. Kumars hat die MPEB mit der Durchführung von R&R-Maßnahmen beauftragt. Diese hat jedoch wenig oder gar keine Erfahrung mit solchen Programmen. Sie hat in der Vergangenheit lediglich ein Projekt mit einer R&R-Komponente durchgeführt. Auf unsere Frage, ob Sozialwissenschaftler hinzugezogen würden, teilte man uns mit, dass das mit der Implementierung der Pläne beauftragte Team ausschließlich aus Ingenieuren und einer einzigen Sozialarbeiterin bestehe. In Ermangelung einschlägiger Erfahrungen ist es daher wenig wahrscheinlich, dass MPEB eine so heikle und komplexe Aufgabe wie die Umsiedlung und Entschädigung der Projektbetroffenen solide planen und umsetzen kann.

Aus diesen Überlegungen kann nur der Schluss gezogen werden, dass selbst wenn die finanziellen und personellen Ressourcen aufgestockt werden könnten, die mangelnde Verfügbarkeit von landwirtschaftlich nutzbarem Boden als entscheidendes Hindernis für die Verwirklichung des Projektes bestehen bleibt.

Umsiedlungsprozess: Information und Partizipation

Der womöglich bedeutsamste Teil der Projektgestaltung ist der Planungs- und Durchführungsprozess, der nicht nur wissenschaftlich abgesichert und professionell durchgeführt werden, sondern auch transparent, partizipatorisch und demokratisch sein muss - im besten Sinne von guter Regierungsführung.

Von den Betroffenen im Narmada-Tal war die Klage zu hören, dass, obwohl letztlich sie durch die Aufgabe ihrer Heimat den Preis für das Projekt zahlen müssten, sie niemals im Verlauf der Planung konsultiert worden seien. Ihrer Ansicht nach habe die Regierung eine Verpflichtung gehabt, ihnen zu erklären, weshalb dieses Projekt für die Region und die Nation so wichtig und weshalb die Umsiedlung unabdingbar sei. Dies sei nie geschehen.

Selbst nachdem die Entscheidung gefallen sei, habe man die Bevölkerung über das Projekt und seine Implikationen weiter im Unklaren gelassen. Einige Dorfbewohner berichteten uns, als seinerzeit die Vermessungen durchgeführt wurden, hätten die Vermessungstechniker fragenden Bewohnern erklärt, die Vermessung finde statt, weil hier eine neue Eisenbahnlinie (oder in anderen Fällen: ein Bewässerungskanal) gebaut werden solle.

Keine Antwort der Regierung auf Fragen der Dorfbewohner

Eines nach dem anderen haben sich die betroffenen Dörfer bei den zuständigen Stellen nach Konstruktion, Auslegung und Machbarkeit des geplanten Damms erkundigt. Sie beklagten, dass der zu produzierende Strom zu teuer würde, dass er während der Monsunzeit produziert werden solle, wenn niemand ihn braucht, und dass ohnehin nur eine geringe oder keine Nachfrage nach dem Strom aus diesem Projekt bestehe.

Die Dorfbewohner erhoben den Vorwurf, dass, obwohl sie diese Fragen wiederholt gestellt hätten und als Betroffene doch gewiss eine Antwort verdienten, kein einziger Vertreter der Regierung oder der Betreiberfirma S. Kumars zu einer Antwort bereit gewesen sei. Nach MPEB-Unterlagen sind Informationsveranstaltungen in den Dörfern nur während eines Zeitraums von drei Monaten in 1997/98 durchgeführt worden. MPEB behauptet, dass ihren Mitarbeitern auf Betreiben der *Narmada*

Bachao Andolan (NBA), der Bewegung zur Rettung des Narmada, kein Zugang zu den Dörfern gewährt worden sei. Von den Einwohnern wird dies bestritten: Die Vertreter der Regierung und der Firma S. Kumars seien durchaus willkommen, unter der Voraussetzung, dass sie sich den Fragen stellen. Offensichtlich ist die Kommunikation zwischen den Dorfbewohnern und den Projektbehörden dürftig, wobei letztere den Hauptteil der Verantwortung dafür tragen, dass wieder ein Dialog in Gang kommt.

Auch die Ergebnisse der Vermessungen durch die Projektbehörden werden von der Bevölkerung kritisiert. Es wird der Vorwurf erhoben, dass das tatsächliche Überflutungsgebiet weitaus größer sein werde als das bei der Vermessung markierte. Auch auf diesen Vorwurf seien die Behörden nicht in Gesprächen mit den Dorfbewohnern eingegangen.

Offensichtlich wurden zu diesen Fragen nur unzulängliche Informationen verbreitet. In den von uns besuchten Dörfern gab es weder Überschwemmungskarten noch Listen mit den Namen der Familien, deren Häuser oder Landbesitz untergehen sollen. Wo solche Unterlagen doch existierten, gab es nach Angaben der Einwohner Fehler und Abweichungen zwischen unterschiedlichen Versionen der gleichen Liste.

Keine Vertretung der Betroffenen

Auf drei Ebenen sind Monitoring- und Aufsichtsausschüsse vorgesehen: Zum einen sollen solche Ausschüsse auf Bezirks- und Unterbezirksebene eingerichtet werden. Zweitens wurde eine staatliche Überwachungskommission ins Leben gerufen.

Schließlich soll ein multidisziplinäres Fachgremium die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben des Umwelt- und Forstministeriums überwachen.

Auf den beiden ersten Ebenen sind die Ausschüsse bereits tätig, allerdings gab es Kontroversen über ihre Besetzung und ihre Arbeitsweise. Der Hauptvorwurf lautete, dass die von der Überflutung Betroffenen (PAP) in den Ausschüssen gar nicht vertreten sind. Außerdem sei einer der drei Unterbezirksausschüsse untätig und bislang erst einmal zusammengetreten. Das multidisziplinäre Fachgremium ist angeblich noch gar nicht eingesetzt worden, nach Angaben von MPEB sei S. Kumars dabei, dies nachzuholen.

Gebrochene Versprechen

Die Dorfbewohner und andere betroffene Personen, mit denen das Team in Mandleshwar, Indore, Bhopal und Delhi zusammentraf, äußerten sich im höchsten Maße bestürzt über die Art und Weise, in der man den Protesten im Narmada-Tal begegne. Offenbar hatte die Regierung der Bevölkerung der Region im Januar 1998 zugesichert, die Dammbauarbeiten würden erst beginnen, nachdem die Task Force ihre Arbeit abgeschlossen hätte. Nachdem dies im Oktober 1998 der Fall war, hob die Regierung den Baustopp auf. Daraufhin entschlossen sich die Betroffenen zu "direkter Aktion" und besetzten das Baugelände, um die Bauarbeiten zu verhindern. Die Regierung beendete die Demonstration und Straßensperren mit brutalen Polizeieinsätzen. Eine große Zahl von Dorfbewohnern, darunter zahlreiche Frauen und Kinder, wurden körperlich misshandelt und in Haft genommen.

Die *National Commission für Women* entsandte ein Team, um diesen Zwischenfall zu untersuchen. Sie erhob anschließend massive Vorwürfe gegen die lokale Verwaltung und die Projektbehörden, die sie nicht nur unterdrückerischer Praktiken, sondern auch schwerer Menschenrechtsverletzungen und versuchter Täuschung und Verschleierungstaktiken beschuldigte.

Die Dorfbewohner berichteten auch, dass man sie eingeschüchtert und zur Veräußerung ihres Landes gezwungen habe. Das Team hat Kopien von Anzeigen, die Bauern bei der Polizei erstattet haben, wonach auf das Land von Familien, die sich dem Verkauf widersetzen, Steine abgeladen wurden, und von Beschwerden bei der Bank, nachdem Betroffenen ohne ihr Wissen und ihre Zustimmung Geldbeträge auf ihr Konto überwiesen wurden, um ihnen unterstellen zu können, dass sie ihr Land tatsächlich verkauft hatten.

Schlussfolgerung

Das Team kann daher nur zu der Schlussfolgerung kommen, dass das Planungsverfahren für das Staudammprojekt weder transparent noch partizipatorisch war. Bis heute läßt der Umsetzungsprozess nur wenig Transparenz, Teilhabe und Demokratie erkennen.

Literatur

Richard Bissell, Shekhar Singh, Hermann Warth: Maheshwar Hydroelectric Project: Resettlement and Rehabilitation. An Independent Review Conducted for the BMZ. Bonn, June 15, 2000.

Vollständige Fassung im Internet: www.bmz.de

Heffa Schücking: Der Maheshwar-Staudamm in Indien. Ein Reisebericht. Sassenberg, Urgewald 1999

Tata Institute of Social Sciences: Maheshwar Hydroelectric Project. Report on Displacement and Resettlement Aspects. Mumbai 1998

Dem Team, das das Gutachten im Auftrag des BMZ erstellte, gehörten an: **Dr. Richard E. Bissell**, Washington DC, Direktor der Policy Division der National Academies, Washington, vormals Mitglied des Inspection Panel der Weltbank; **Prof. Shekhar Singh**, Indian Institute of Public Administration, Neu Delhi; **Dr. Hermann Warth**, Mitglied der Arbeitsgemeinschaft entwicklungspolitischer Gutachter (AGEG). hdwarth@t-online.de