

Laos – die Batterie Südostasiens?

Zur Staudammentwicklung im unteren Mekongbecken

Der Mekong, die »Lebenslinie von Indochina«, ist seit vielen Jahrzehnten Gegenstand von Ingenieurs- und Planerphantasien zum Staudammbau: Sein Wasserkraftpotential entspricht etwa 50 Atomkraftwerken.

26

Timo Menniken

Im chinesischen Teil des Himalaya entspringend, bahnt sich der acht-längste Fluss der Erde seinen Weg durch fünf weitere Länder (Burma, Thailand, Laos, Kambodscha und Vietnam) und entfaltet in einem Gefälle von über 5.000 Metern ein enormes Wasserkraftpotential, etwa 50.000 Megawatt (MW) oder die Strommenge von 50 mittelgroßen Atomkraftwerken. Der Löwenanteil dieses Potentials entfällt auf China und Laos. Mangelndes Kapital, regionale Konflikte und schließlich auch massive ökologische Bedenken haben dazu geführt, dass dieses Potential lange Zeit nicht ausgeschöpft wurde; zurzeit sind etwas über 5.000 MW installiert, das meiste davon in China, wo Groß-Staudämme am Hauptfluss in Bau sind, die ab 2014

weitere 10.000 MW liefern werden. Vor dem Hintergrund der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung Südostasiens und seiner relativen politischen Stabilität der letzten Dekade, wurde die Idee von Laos als der »Batterie Südostasiens« wiederbelebt. Internationale Investoren standen bis zum Ausbruch der Finanzkrise Schlange. In den zwölf Monaten von Anfang 2007 bis 2008 wurden im Wochenrhythmus neue Pläne bekannt. Dieses ungeheure Potential nachhaltig, armutsorientiert und kooperativ zu nutzen, ist die zentrale Herausforderung für Laos in den nächsten zehn Jah-

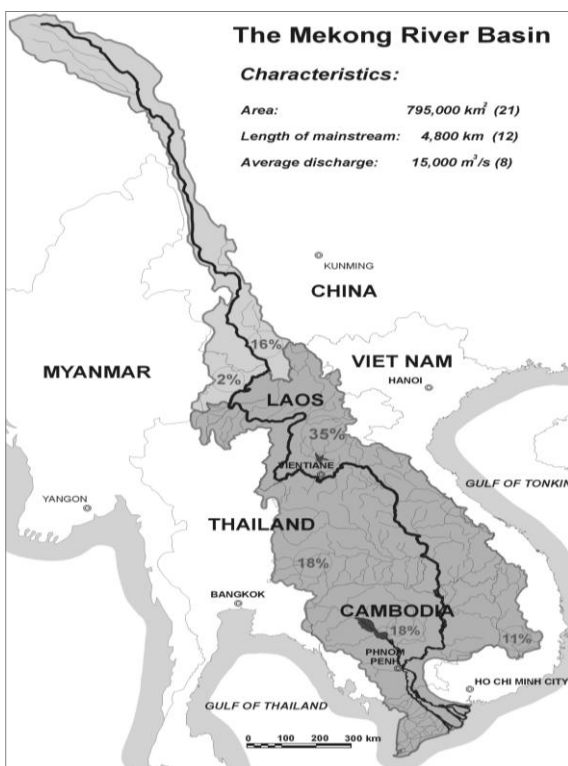
ren.

Hintergrund

Der Mekong ist einer der größten Flüsse der Welt und die Lebensader eines großen Teils des südostasiatischen Festlandes. In seinem Einzugsgebiet leben etwa 100 Millionen Menschen, doch wird Nahrung, vor allem Reis, für weitere 300 Millionen Menschen produziert. Das größte ökonomische Potential besteht darüber hinaus in der Wasserkraft, dessen Realisierung aber eine Reihe von Implikationen in ökologischer und sozialer Hinsicht mit internationaler, da grenzüberschreitender, Dimension birgt.

Schon in den 1950er Jahren wurden Pläne für den Bau einer aus acht Dämmen bestehenden Hauptflusskaskade zwischen den Ländern verhandelt. Ein Präzedenzfall in Entwicklungsregionen, wurde damals auch das »Mekong Committee« eingerichtet, eine grenzüberschreitende Organisation unter der Schirmherrschaft der UN, die den vier unteren Anrainern Kambodscha, Laos, Thailand und Vietnam eine Aushandlungsplattform, sowie technische und administrative Expertise in der Nutzung der Potentiale des Mekongbeckens sichern sollte (China war gerade kommunistisch geworden und wurde nicht eingeladen). Diese Pläne und mit ihr das Mekong Committee wurden mehrfach ad acta gelegt und reanimiert, ließen sie sich doch unter den gegebenen technischen Möglichkeiten, sowie den geopolitischen Rahmenbedingungen nicht

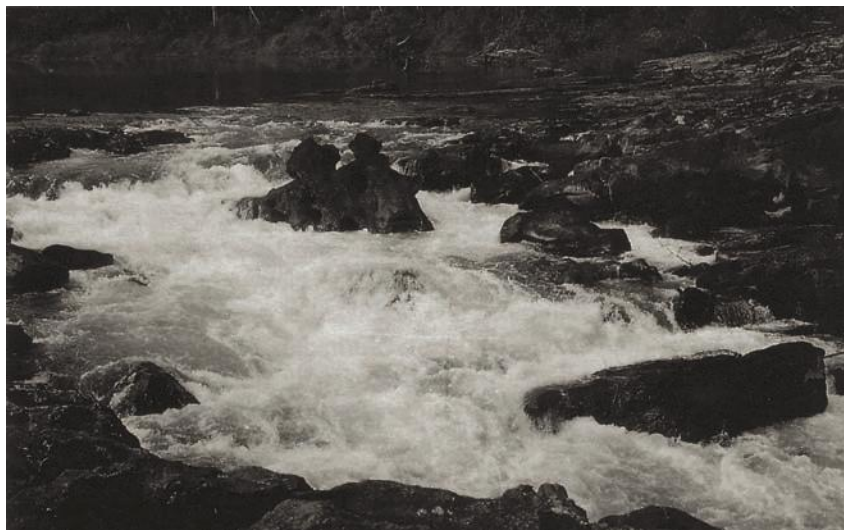
Der Autor hat zu »Konflikt und Kooperation um grenzüberschreitende Wasserressourcen« mit den Fallbeispielen Mekong und Nil promoviert. Er berät die Mekong River Commission zur grenzüberschreitenden Wasser- und Klimapolitik im Auftrag der GTZ. Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wider.



Das Mekong-Becken

Quelle: MRC Secretariat, 1999

realisieren. Hinzu kam, dass große Staudämme wegen ihrer sozialen und ökologischen Folgen in den 1980er und verstärkt in den 1990er Jahren ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik gerieten. So stoppte Thailand Anfang der 1990er Jahre einige aussichtsreiche Staudammprojekte auf Druck der Zivilbevölkerung und entschied



Ein Strom reißt die Bevölkerung mit.

Quelle: Watershed 2(1996)2, S. 5

sich intern dazu diese nach Laos auszulagern, damals wie heute ein sozialistischer Einparteiensstaat, wo zivilgesellschaftliche Elemente noch relativ schwach sind. 1997 schließlich reagierte auch die Weltbank, bisher größter Finanzier des Staudammbaus in Entwicklungsländern. Sie richtete gemeinsam mit einer Vielzahl anderer Akteure die »World Commission on Dams« mit dem Mandat ein, aktuelle Groß-Staudämme kritisch zu durchleuchten und Kriterien für nachhaltigen, armutsorientierten Staudammbau zu entwickeln. Gleichzeitig erlegte sich die Weltbank ein Moratorium für die Finanzierung solcher Projekte auf.

Die aktuelle Lage

Im Jahr 2000 veröffentlichte die World Commission on Dams ihren Abschlussbericht und die Weltbank suchte nach Vorzeigeprojekten für nachhaltigen, armutsorientierten Staudammbau. Die Länder Südostasiens hatten sich von der Asienkrise erholt und die Mekongländer wuchsen in den Jahren von 2000 bis 2005 allesamt mit sechs bis acht Prozent jährlich, derweil sich die jeweiligen politischen Systeme als relativ stabil erwiesen und auch die grenzüberschreitenden Konflikte stark abnahmen. Im Jahr 2005 schließlich unterschrieb die Weltbank ihre erste finanzielle Zusage für einen Staudammbau nach einer beinahe zehnjährigen Zwangspause: Nam Theun II, ein Projekt dessen Ursprünge in die 1980er Jahre reichen, ist die größte jemals in Laos getätigte Investition. 1.070 MW, also die Strommenge eines mittleren Atomkraftwerks, werden ab Mitte 2009 produziert, wovon über 90 Prozent nach Thailand exportiert werden sollen. Als Vorzeigeprojekt des nachhaltigen Staudammbaus wird Nam Theun II durch ein bisher einzigartiges Maßnahmenpaket zur sozialen und ökologischen Einbettung untermauert, das ihm auch den Spitznamen »freundlicher Riese« einbrachte. So kontrovers die Auswirkungen dieser Großinvestition auch diskutiert werden, es inspirierte internationale Anleger, ebenso wie einige Geber dazu, wieder verstärkt in den Wasserkraftsektor

zu investieren. Seit Anfang 2007 überschlagen sich die Pläne für neue Staudämme, meistens Reanimationen alter Vorhaben. Dies gilt auch für die kambodschanischen und vietnamesischen Teile des Mekongbeckens, doch in weit kleinerem Maßstab. Die pyramidenartige Entwicklung, bei der momentan nur die Spitze zu erkennen ist, lässt sich durch folgende offizielle Zahlen zu Laos (Stand Januar 2009) veranschaulichen:

- Acht operierende Dämme mit einer installierten Kapazität von unter 800 MW.
- Acht Dämme im Bau mit einer installierten Kapazität von ca. 2.500MW.
- 15 Dämme in der Planung mit einer veranschlagten Kapazität von knapp 6.000 MW.
- 39 Machbarkeitsstudien zu Dämmen mit einer veranschlagten Kapazität von über 10.000 MW.

Jedes einzelne dieser Projekte wird kontrovers diskutiert. Neben den üblichen sozialen (Umsiedlung, Verlust der Lebensgrundlage lokaler Bevölkerung, Verteilung des generierten Einkommens) und ökologischen (Sedimentierung, Einfluss auf Fischbestände und Artenvielfalt, Methangasemissionen) Aspekten, ist hier vor allem der grenzüberschreitende Aspekt von Brisanz. Kambodscha und Vietnam, Untertan von Laos, protestieren einerseits vehement gegen die nur teilweise abgestimmten Pläne. Andererseits nutzen sie diese als Argumentationshilfe für eigene Unternehmungen in diesem Bereich. Im günstigsten Fall ergibt sich so eine abgestimmte, nachhaltige Entwicklungsanstrengung, die die Region auf Jahrzehnte mit ausreichend Strom versorgt. Im schlechtesten Fall jedoch kommt es zu einem »race to the bottom«, wo Mängel in der Abstimmung und Nachhaltigkeit eines Landes als Begründung für mangelnde Standards in einem anderen Land genutzt werden. Dabei erhöht die Tatsache, dass China ohnehin Staudämme baut, unabhängig davon was die unteren Anrainer tun, den Problemdruck noch einmal deutlich.

Die Mekong River Commission

Es ist offensichtlich: Wo »worst case« und »best case scenario« so weit auseinander liegen, bedarf es gewisser Spielregeln und Aushandlungsmechanismen, die zwischen individueller und kollektiver Rationalität vermitteln. Hier kommt die *Mekong River Commission* (MRC) ins Spiel, die 1995 gegründete Nachfolgeorganisation des bereits erwähnten Mekong Committees. Die MRC, mittlerweile eine eigenständige internationale Organisation, ist mit dem Anspruch angetreten, die Potenziale des Flussbeckens kooperativ, nachhaltig und armutsorientiert zu entwickeln. Zwar ist China weiterhin kein Mitglied (diesmal jedoch aus freien Stücken) – für die zweite Hälfte dieser vielschichtigen Problemstruktur, liefert sie auf dem Papier jedoch eine ideale Plattform zur koordinierten Flussbeckennutzung. Von den elf Programmen, die die MRC unterhält (unter anderem Landwirtschaft und Bewässerung, Fischerei, Schifffahrt, Umwelt), ist das Wasserkraftprogramm das jüngste und zugleich brisanteste. Die MRC versammelt eine im Flussbecken einzigartige technische Expertise. Auch für den äußerst komplexen Wasserkraftbereich existieren mittlerweile Modelle, wie der flussbeckenweit größte Nutzen (nicht der pro Land) mit minimalen sozialen und ökologischen Folgekosten kombiniert werden kann. Für einen solchen groß angelegten Flussbeckenentwicklungsplan müssten aber alle Mitglieder zugunsten kollektiver Rationalität (dem optimalen flussbeckenweiten Ergebnis) auf ein Stück individueller Rationalität (der maximale individuelle Nutzen) verzichten. So sieht ein solcher Flussbeckenentwicklungsplan keine Staudämme am Hauptfluss (die besonders viel Energie produzieren) und keine Staudämme direkt oberhalb von nationalen Grenzen (wo sich die negativen Folgekosten beinahe komplett externalisieren lassen) vor. Dies in die Praxis zu übersetzen ist schließlich aber keine Frage der technischen Expertise mehr, sondern eine Frage der Aushandlung. Der Prozess der Regelentwicklung, der im Mekong-Abkommen von 1995, dem Gründungsdokument der Organisation, noch prominent war, ist im Laufe der Zeit aufgeweicht worden. So wurden Regeln zur Benachrichtigung, Konsultation und Abstimmung der anderen Länder im Falle eines Eingriffs ins Flusssystem zwar 2006 nach zähen Verhandlungen von allen Ländern unterschrieben, es gibt jedoch keinerlei Sanktionsmechanismen im Falle der Nichteinhaltung. Ähnlich ambivalent haben sich die Länder darauf verpflichtet, Wasserqualitätsstandards einzuhalten. Zu definieren, wie diese in der Praxis auszusehen haben, wurde aber einer technischen Arbeitsgruppe anvertraut, die bisher eine Antwort schuldig bleibt. Diese widersprüchlichen Trends spiegeln sich auch im Umgang mit der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft. Während die MRC im Jahr 2008 eine ganze Reihe von Konsultationsprozessen durchgeführt hat, zu dem auch die Zivilgesellschaft (soweit vorhanden) Zugang hatte,

werden einzelne Projekte häufig weiterhin erst einmal im Stillen geplant und den Augen der Öffentlichkeit erst ausgesetzt, wenn vieles schon entschieden ist. In dem Aushandlungsprozess zwischen wirtschaftlichem Nutzen, Armutsorientierung und ökologischer Stabilität besteht dabei die Gefahr, dass die beiden letzteren zu kurz kommen. Dies wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass viele der Investoren mittlerweile aus Ländern stammen, in denen zivilgesellschaftliche Ansätze noch in den Kinderschuhen stecken und Kontrollmechanismen auch von dieser Seite schwach ausgeprägt sind. In diesem Spannungsfeld ist die MRC weiterhin auf der schwierigen Suche nach einer angemessenen Rolle. Für sie und für Laos wird sich in den nächsten zehn Jahren viel daran entscheiden, wie dieser bisher noch recht dezentrale, wenig regelgeleitete, dynamische Prozess verläuft.

Ausblick

Am Mekong wird eine der großen Entwicklungsfragen verhandelt: Wie lässt sich ein enormes ökonomisches Potenzial, dessen Nutzen, ebenso wie dessen Folgekosten sich über mehrere Länder erstrecken, so ausschöpfen, dass Armutsorientierung, ökologische Nachhaltigkeit und regionaler Frieden gewährleistet werden? Nur wenige zweifeln daran, dass dieses Potenzial genutzt werden muss, dennoch ist die Realisierung kontrovers. Wasserkraft ist insbesondere für Laos, einem armen, bergigen, dünn besiedelten Binnenland mit extrem schwacher Infrastruktur, die größte Entwicklungschance. Andererseits ist Wasserkraft im Wesentlichen ein nicht-produktiver, extraktiver Industriezweig. Laos würde seine Wasserkraftwerke verwalten, ohne neue Techniken zu erlernen und ausschließlich als Batterie für die Entwicklung anderer Länder fungieren, so das Gegenargument. Dann wiederum bieten Staudämme, sobald sie einmal operieren, saubere, erneuerbare und weitgehend CO₂-freie Energie an. Es wird aber auch eingewandt, dass die sozialen und ökologischen Folgekosten oft nicht mitgerechnet, auch Stauseen eines Tages sedimentiert und damit nutzlos sein werden, sowie bei der Füllung des Stausees meist riesige Biomasse vermodert, die das hochwirksame Klimagas Methan freisetzt. Schließlich kann die Staudammentwicklung Kooperation hervorrufen, aber auch Konflikte fördern. Diese Ambivalenz spiegelt sich in den weit auseinander liegenden Szenarien der Flussbeckenentwicklung. Die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konflikt, von Abstimmung und Alleingang, von Transparenz und Governancemängeln, von Chancen und Risiken unterstreicht, dass diese Entwicklungsfrage nicht rein technisch zu lösen ist. Wie bei allen großen Entwicklungsfragen unserer Zeit wird es auch hier letztlich auf einen fairen, institutionalisierten Aushandlungsprozess ankommen, der in der Mekongregion gerade erst im Entstehen begriffen ist.