

BUILDING BACK BETTER

NACH DEM BEBEN STEHT HAITI VOR DEM NEUANFANG

Nr.13 / März 2010

Überblick

Haiti steht nach dem Erdbeben vom 12. Januar vor einer großen Herausforderung. Es geht nicht nur um den Wiederaufbau von zerstörter Infrastruktur, es geht vor allem um den Aufbau eines stabilen Staates. Das Erdbeben konnte nur deshalb zu einer derartigen Katastrophe führen, weil es ein Land traf, dessen Regierung schon vor dem Erdbeben kaum handlungsfähig war. In Haiti muss nun auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig angesetzt werden. Das Land braucht schnellstmöglich ein umfassendes und ganzheitliches Konzept für den Neuanfang. Dabei müssen dringend die Lehren aus der Hilfe nach dem Tsunami im Jahr 2004 und verschiedener staatlicher (Wieder-) Aufbauprozesse berücksichtigt werden. Es muss gelingen, sowohl staatliche Strukturen als auch die Eigenverantwortung der haitianischen Bevölkerung zu stärken. Angesichts der schwachen Staatlichkeit und dem geringen zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad des Landes wird dies keine einfache Aufgabe sein.

Am 12. Januar erschütterte ein Erdbeben Haiti. Mit einer Stärke von 7,2 auf der Richterskala handelte es sich um das schwerste Erdbeben in Haiti seit 200 Jahren. Weil das Epizentrum des Bebens nur rund 25 Kilometer von der Hauptstadt des Landes, Port au Prince, entfernt lag, richtete es verheerende Schäden an. Angaben der haitianischen Regierung zu Folge kamen mehr als 220.000 Menschen bei der Katastrophe ums Leben, 250.000 wurden verletzt und 1,5 Millionen obdachlos. In einigen Ortschaften wurden rund 90 Prozent der Gebäude zerstört.

Dass das Erdbeben eine solche Zerstörungskraft entwickeln konnte, liegt - wie man wenige Zeit später auch im Vergleich zu dem sehr viel stärkeren Erdbeben in Chile sehen konnte - nicht allein an der Naturgewalt. Die Ursachen für die schlimmen Folgen des Bebens sind Menschen gemacht. Haiti gehörte schon vor dem Erdbeben zu den ärmsten Ländern der Welt. Rund 65 Prozent der 9,4 Millionen Einwohner leben unter der absoluten Armutsgrenze. Fast zwei Millionen Menschen sind chronisch unterernährt, die Hälfte der Bevölkerung kann weder lesen noch schreiben und die Kindersterblichkeitsrate liegt mit 13,2% (pro 1000 Geburten) außerordentlich hoch. Entsprechend dieser Armut erfüllen auch die wenigsten Gebäude die Standards, die die Anzahl der Opfer hätten reduzieren können. Der haitianische Staat ist praktisch nicht vorhanden. Im „Index of State Weakness“ des „Fund for Pea-

ce“ rangiert Haiti auf Platz 12, nur wenig hinter Somalia, Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo und dem Sudan.

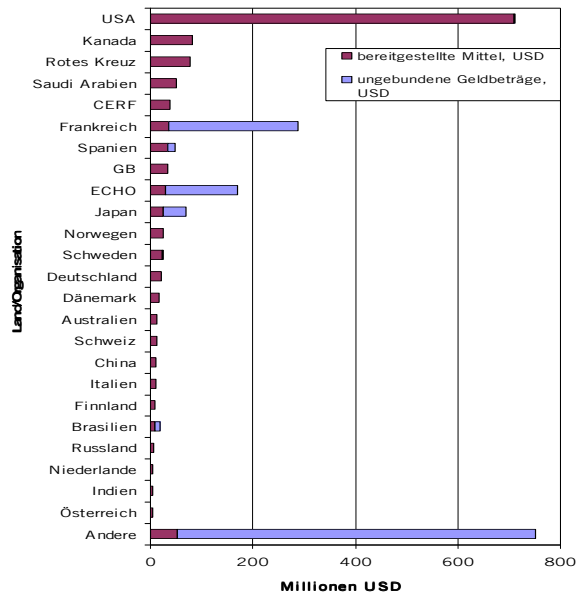
Aus Fehlern lernen

Die große Welle der Solidarität, die nach dem Erdbeben - ähnlich wie nach dem Tsunami in Süd- und Südostasien im Dezember 2004 - finanzielle Mittel in Milliardenhöhe in das Land brachte, könnte nun eine traurige Chance für Haiti sein. Denn lange erhielt es kaum Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel von westlichen Geberländern. Nun gibt es finanzielle Zusagen von Äquatorialguinea und Botswana bis hin zu den Vereinigten Staaten. Allein die Vereinigten Staaten stellten 710 Millionen und Kanada über 80 Millionen US Dollar finanzielle Unterstützung für Haiti bereit. Die Europäische Union kündigte laut Angaben von UN OCHA immerhin mehr als 170 Millionen US Dollar für die Erdbebenhilfe an. Und auch nichtstaatliche Organisationen konnten hohe Spendeneinnahmen verbuchen.

Angesichts der Ausgangssituation des Landes steht der Wiederaufbau Haitis allerdings vor großen Herausforderungen. Denn genau genommen handelt es sich nicht um einen Wiederaufbau, sondern um einen Aufbau. Und mehr noch: es geht nicht nur um den Aufbau von Infrastruktur, sondern auch um den Aufbau von tragfähigen staatlichen Strukturen. Damit steht die internationale Gemeinschaft vor einer völlig neuen Situation. Noch nie hat eine Na-

turkatastrophe einen bereits kollabierten Staat derartig hart getroffen und auch im physischen Sinne zum einstürzen gebracht.

Humanitäre Hilfe in Haiti nach Geberländern und Organisationen



Quelle: Relief Web

Trotz der besonderen Ausgangslage kann in vielerlei Hinsicht aus vergangenen Einsätzen gelernt werden. Bei der langfristigen Planung müssen insbesondere die Lehren aus den verschiedenen staatlichen Wiederaufbauprozessen und aus der Hilfe nach dem Tsunami in Südostasien berücksichtigt werden. Dazu gehört neben einer Verbesserung der Koordinierung der Hilfe und der stärkeren Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und lokaler Strukturen auch die Entwicklung von Qualitätsstandards für den Wiederaufbau unter Berücksichtigung von katastrophenpräventiven Maßnahmen.

Koordinierung der langfristigen Hilfe gewährleisten

Angesichts der kaum vorhandenen Infrastruktur des Landes war es nicht verwunderlich, dass es zunächst zu Engpässen bei der Versorgung kam. Auf dem kleinen Flughafen von Port au Prince können nur wenige Flugzeuge landen. Der Hafen ist durch das Erdbeben schwer beschädigt worden und die Stadt ist aufgrund der bergigen Lage lediglich über zwei größere Straßen erreichbar. Die Fortbewegung in der Stadt wurde zunächst durch die überall verteilten Trümmer erschwert. In der ersten Zeit nach dem Erdbeben waren die Kommunikationsnetze zusammengebrochen.

Zahlreiche lokale und internationalen Hilfsorganisationen, die schon vor dem Erdbeben in

Haiti tätig waren, verloren ihre Gebäude und wichtige Infrastruktur, ihre Mitarbeiter wurden selbst verletzt, haben Angehörige verloren und sind zum Teil schwer traumatisiert. Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Ausgangssituation ist die Organisation der Nothilfe sogar erstaunlich gut verlaufen. Obwohl die UN selbst sehr stark von dem Erdbeben betroffen war, setzten anders als nach dem Tsunami 2004 die Koordinierungsmaßnahmen sehr schnell ein und auch die deutschen NRO fanden im Technischen Hilfswerk eine Anlaufstelle, die die Abstimmung unter den einzelnen Organisationen erleichterte.

Doch die große Koordinierungsherausforderung liegt im langfristigen Aufbau des Landes. Jenseits der operativen Koordinationsstrukturen in der akuten Nothilfe ist jetzt auch eine konzeptionelle Prioritätensetzung notwendig. Haiti braucht ein langfristiges auf Nachhaltigkeit angelegtes Gesamtkonzept, das die unterschiedlichen Aufbaumaßnahmen koordiniert und zusammenhält. So schnell wie möglich müssen Strategien für eine enge Verzahnung von Nothilfe, Wiederaufbau und langfristiger Entwicklung erstellt werden. An der Erarbeitung dieses Konzeptes muss jetzt mit Hochdruck gearbeitet werden. Die Erfahrungen aus der Tsunami-Hilfe zeigen nämlich, dass erst dann ein geordneter Aufbau des Landes möglich ist. Verzögert sich dieser Prozess, laufen viele Maßnahmen der zahlreichen unter Mittelabflussdruck stehenden Organisationen ins Leere.

Eigenverantwortung der Haitianer stärken

Die Entwicklung dieses Konzeptes und der Aufbau des Landes können nur in enger Zusammenarbeit mit der haitianischen Regierung und Bevölkerung geschehen. Denn eine der zentralen Kritiken an der Tsunami-Hilfe war, dass die lokale Bevölkerung zu wenig an der Planung und Durchführung von Projekten beteiligt war. Teilweise wurden sogar vorhandene lokale Strukturen ausgehebelt und ersetzt.

Inwiefern dieser Fehler auch in Haiti wiederholt werden wird, ist derzeit noch unklar. Es gibt jedoch erste Warnsignale, die deutlich machen, dass diese Lehren nicht immer umgesetzt werden. So beschwerte sich der haitianische Präsident René Préal, dass seine Regierung nicht in die Abstimmung der Hilfsmaßnahmen eingebunden werde und dass die finanziellen Mittel für die Hilfe an ausländische Organisationen gehe. Gleichzeitig fällt es vielen Hilfsorganisationen derzeit offenbar noch schwer, lokale Partner zu finden, die den Aufbau des Landes tragen können. Die staatlichen Verwaltungsstrukturen sind zum Teil massiv in Mitleidenschaft gezogen worden und lokale zivilgesellschaftliche Strukturen sind zum Teil massiv in Mitleidenschaft gezogen worden und lokale zivilgesellschaftliche Strukturen sind zum Teil massiv in Mitleidenschaft gezogen worden.

schaftliche Organisationen verfügen häufig nicht über die Kapazitäten, komplexe Projektmaßnahmen durchzuführen. Zudem werden haitianische Organisationen von den von der UN organisierten Koordinierungstreffen teilweise indirekt exkludiert. Viele der Treffen finden aufgrund der internationalen Beteiligung auf Englisch statt.

Es gibt aber auch positive Gegenbeispiele für die Beteiligung der haitianischen Bevölkerung am Wiederaufbauprozess. Derzeit erarbeiten beispielsweise in einer gemeinsamen Kommission rund 150 haitianische Regierungsbeamte und 90 internationale Experten anlässlich der Geberkonferenz zu Haiti am 31. März einen Plan für den Wiederaufbau des Landes. An diesem Prozess sollte unbedingt angeknüpft werden. Schon jetzt in der Nothilfephase müssen darüber hinaus entsprechende Strategien für die Entwicklung der lokalen zivilgesellschaftlichen Selbsthilfekapazitäten erarbeitet werden. Darin wird in den nächsten Monaten – angesichts der schwachen Staatlichkeit und dem geringen zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad des Landes - eine der großen Herausforderungen in Haiti liegen.

Infrastrukturaufbau mit Entwicklung staatlicher Strukturen verbinden

Eine der dringlichsten Aufgaben ist in Haiti der Aufbau einer funktionsfähigen Infrastruktur. Dabei sollte der Aufbau der Infrastruktur so organisiert werden, dass schnell Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden. Dadurch kann die Kaufkraft erhöht und die lokalen Märkte wieder angekurbelt werden. Denn schon bald nach dem Erdbeben lag das Problem in der Nahrungsmittelversorgung nicht mehr in der Verfügbarkeit von Waren, sondern daran, dass die Bevölkerung nicht über das notwendige Einkommen verfügte, um die Waren zu kaufen.

Gleichzeitig ist es wichtig, die Infrastrukturmaßnahmen schon in der Nothilfephase auf die langfristige Katastrophenvorsorge auszurichten. Maßnahmen zur Schuttentsorgung können z.B. mit dem Schutz von Uferstraßen und Hängen verbunden werden. In der Rehabilitationsphase sollten diese Maßnahmen dann durch den Bau von erdbeben- und wirbelsturmsicheren Gebäuden, gezielte Wiederaufforstungen und die Vermittlung von umweltschonenden Anbautechniken ergänzt werden. Die Fähigkeiten der Gemeindeverwaltungen und der Zivilgesellschaft, sich vor künftigen Naturgefahren zu schützen, muss gestärkt werden.

Wichtig ist, dass der Aufbau der Infrastruktur eng mit der Entwicklung staatlicher Handlungskompetenzen verknüpft wird. Auf keinen

Fall darf jetzt der Fehler gemacht werden, auf schnelle Lösungen zu setzen. Die Versuchung auf „Instant“-Ansätze zurückzugreifen und Haiti auf der Basis eigener Vorstellungen ein fertiges Infrastrukturkonzept überzustülpen ist groß. Der haitianische Staat muss in die Lage versetzt werden, Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau der Infrastruktur und von Basisdiensten in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu definieren. Ganz fatal wäre es, wenn Entwicklungsorganisationen und Consulting-Firmen - um eine schnelle Umsetzung ihrer Mittel zu gewährleisten - die wenigen fähigen Mitarbeiter der Regierung abwerben und damit den Staat weiter schwächen würden.

Schlüssel liegt auf dem Land

Die Tatsache, dass das Erdbeben die Hauptstadt Haitis, Port au Prince, mit voller Wucht traf hatte zur Folge, dass sich viele Hilfsmaßnahmen zunächst auf den städtischen Raum konzentrierten. Eine dauerhafte Vernachlässigung der ländlichen Regionen wäre jedoch fatal. Nicht nur sind auch viele ländliche Regionen im Süden des Landes durch das Erdbeben verwüstet (die Bundesregierung hat darauf bereits mit einer Schwerpunktbildung in der Region um Leogane reagiert), auch der Norden des Landes ist aufgrund der Flüchtlingsströme aus Port au Prince erheblich belastet. Über 600.000 intern Vertriebene zählt UN OCHA derzeit in den ländlichen Regionen im Norden und Westen des Landes. Zahlreiche Haushalte sind um ein Vielfaches angewachsen und es kommt daher auch auf dem Land zu Versorgungsengpässen.

Darüber hinaus liegt der Schlüssel für die Lösung vieler Probleme, die Haiti beschäftigen, auf dem Land. Auf dem Land müssen jetzt Arbeitsplätze geschaffen werden, um der geflüchteten Stadtbevölkerung eine dauerhafte Perspektive zu bieten. Viele der Flüchtlinge sind junge Menschen. Über Mikrokreditprogramme können für sie Zukunftsperspektiven geschaffen werden.

Angesichts der hohen Bedeutung, die die ländliche Entwicklung für die Zukunft des Landes hat, ist es wichtig, den Dezentralisierungsprozess, den sich Haiti derzeit nach dem Vorbild von Peru, und Ecuador zum Ziel gesetzt hat, zu unterstützen. Durch die verstärkte Übertragung von politischer Verantwortlichkeiten auf die Ebene von Provinzen und Kommunen wird das Selbsthilfeprinzip gestärkt und Probleme werden dort bearbeitet, wo sie auftreten.

Nahrungsmittelversorgung als eine Priorität

Ernährungssicherheit auf der Basis lokaler Produktion sollte eine Priorität bei der Planung der

zukünftigen Entwicklung des Landes sein. So schnell wie möglich muss Haiti in seiner Nahrungsmittelversorgung unabhängiger werden. Nicht umsonst hat der haitianische Präsident Préval in einem Gespräch mit Barack Obama darum gebeten, die Nahrungsmittelhilfen möglichst schnell einzustellen. Seine Befürchtung, dass die Nahrungsmittelhilfe von außen in Konkurrenz mit der nationalen Produktion treten könnte, ist nicht unbegründet. Schon während der Nahrungsmittelkrise im Jahr 2008 hat Haiti leidvoll erfahren, welche Folgen die große Abhängigkeit des Landes von Nahrungsmittelimporten aus den USA hatte. Ein Großteil der Bevölkerung – gerade im städtischen Raum – konnte sich aufgrund der gestiegenen Weltmarktpreise die Grundnahrungsmittel Reis und Mais nicht mehr leisten. Es kam zu Hungeraufständen.

Auch die Lösung der Ernährungsfrage liegt auf dem Land. In der derzeitigen Situation müssen die Kleinbauern nun dringend mit Saatgut und Werkzeugen versorgt werden. Denn die landwirtschaftliche Produktionszeit beginnt bereits im März. Aber auch langfristig müssen Lösungen für die Nahrungsmittelversorgung gefunden werden. Dringend ist die Klärung von Besitz- und Bodenverhältnissen notwendig. Die derzeit bestehenden Landkonflikte – häufig stimmen Landbesitzer und –nutzer nicht überein – und die daraus resultierenden unklaren Zukunftsperspektiven verhindern mittelfristige Investitionen. In diesem Zusammenhang sollte auch das „land grabbing“, der zunehmende Ausverkauf von Land an große landwirtschaftliche Unternehmen aus der Dominikanischen Republik äußerst sorgfältig beobachtet werden. Die Nahrungsmittelimportabhängigkeit des Landes muss dauerhaft reduziert werden. Dabei sollte auch darüber nachgedacht werden, wie die lokalen Märkte besser vor den subventionierten internationalen Produkten geschützt werden können.

Im Hinblick auf die Nahrungsmittelversorgung geht es also nicht darum den Zustand vor dem Erdbeben wieder herzustellen, sondern eine moderne, nachhaltige Landwirtschaft zu entwickeln, die langfristig zur Ernährungssicherheit beiträgt.

Sondermittel sind nötig

Schätzungen der Inter-American Development Bank zufolge könnte der Aufbau des Landes bis zu 14 Milliarden US Dollar kosten. Bisher hat sich die Bundesregierung mit finanziellen Zusagen zurückgehalten. Im internationalen Vergleich steht Deutschland schlecht da.

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst bedauerlich, dass sich der Haushaltsausschuss nicht

dazu entschließen konnte, einen Sondertitel zum Wiederaufbau Haitis einzurichten. Die Einrichtung eines Sondertitels hatte sich nämlich im Zusammenhang mit dem Tsunami 2004 als äußerst sinnvoll erwiesen. Es ermöglicht deutlich mehr Flexibilität und verhindert überdies, dass der Wiederaufbau Haitis auf Kosten von anderen Entwicklungsländern stattfindet.

Die Vergabe von Mitteln durch nationale wie multilaterale Geber sollte sich auf eine Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten stützen. So sinnvoll Budgethilfe – auch im Sinne der Stärkung der haitianischen Eigenverantwortung – ist, so wenig darf die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen ins Hintertreffen geraten, denn sie können ein wichtiges Korrektiv zur staatlichen Arbeit bilden.

Zusätzlich sollte die finanzielle Unterstützung auf Dauer weniger krisenabhängig gestaltet werden. Abhängig von Naturkatastrophen und wechselnden Regierungen unterlagen die Zahlungen nämlich bisher derartig großen Schwankungen, dass langfristige Planungen in Haiti kaum möglich waren. Haiti braucht eine verlässliche Perspektive. Die deutsche Politik sollte ihren Beitrag dazu leisten.

Quellen

Bündnis Entwicklung hilft (2010), Grundsätze für den nachhaltigen Wiederaufbau in Haiti, Diskussionspapier
www.entwicklung-hilft.de

Maihold, Günther (2010), Haiti: Was kommt nach der Katastrophe? Optionen für die internationale Gemeinschaft, SWP Aktuell.
<http://www.swp-berlin.org>

OCHA (2010), Haiti - Internal Displacement and Population Figures (28 February 2010)
<http://www.reliefweb.int>

OCHA (2010), Haiti - Earthquakes January 2010, Total Humanitarian Assistance per Donor as of 05-March-2010
<http://www.reliefweb.int/fts>

Autorin

Dr. Katrin Radtke
 Referentin Entwicklungspolitik
 und Humanitäre Hilfe
 Deutsche Welthungerhilfe e.V.
 Friedrich-Ebert-Straße 1
 D-53173 Bonn
Katrin.radtke@welthungerhilfe.de
 Phone: +49-228-2288-112