

Dokumentation:

# Rückt die Welt zusammen?

Katastrophenvorsorge durch Partnerschaft –  
Entwicklungspolitische Perspektiven nach dem Tsunami

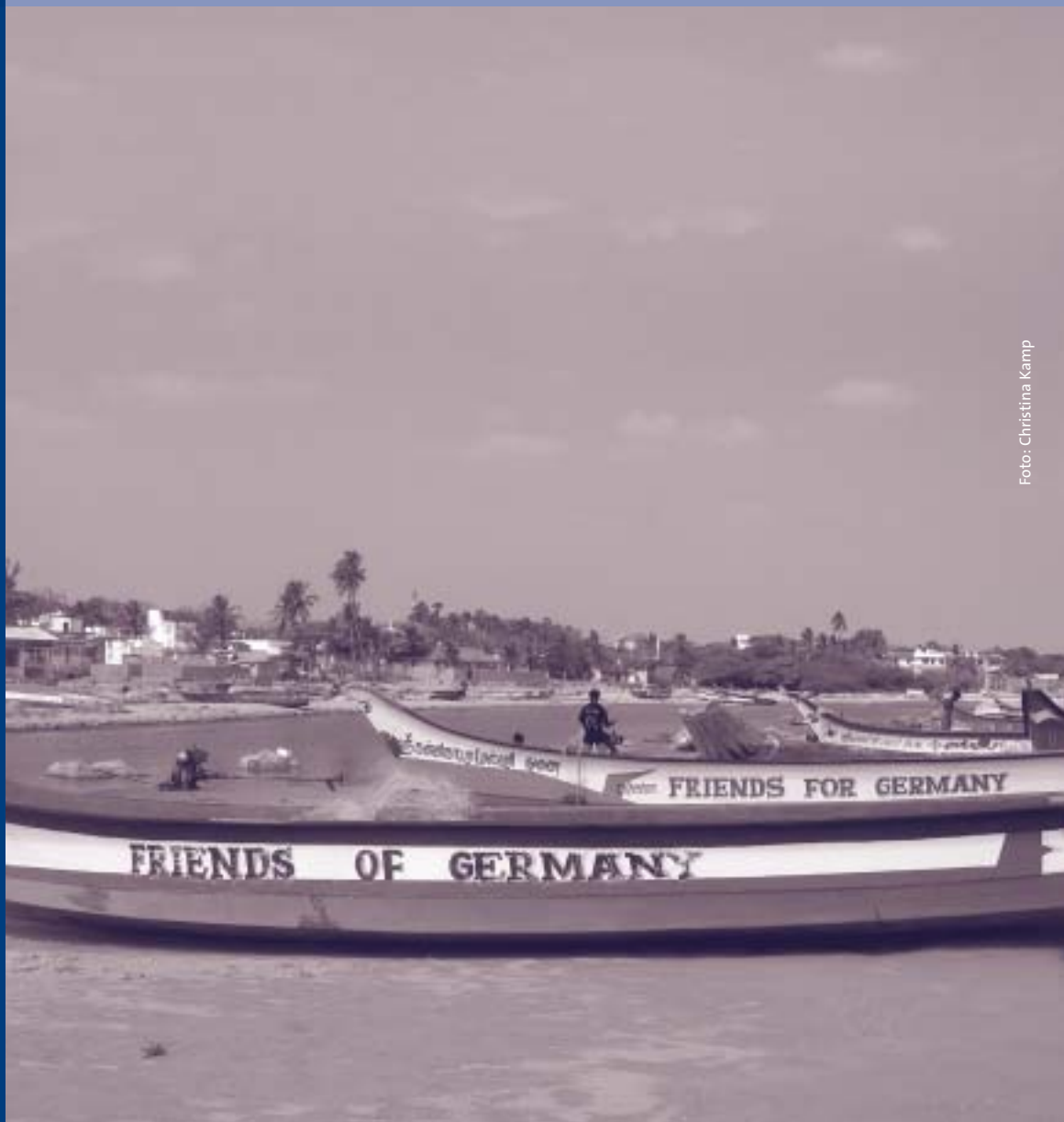


Foto: Christina Kamp

Sri Lanka und Deutschland sind  
zusammengerückt – jedenfalls im  
Bewusstsein der Fischer von  
Kanchipuram.

Eine Tagung des Evangelischen Entwicklungsdienstes  
und der Evangelischen Akademie zu Berlin  
vom 6. bis 8. Februar in Berlin.



## Dokumentation **Rückt die Welt zusammen?**

|   |    |
|---|----|
| <b>Katastrophenvorsorge,<br/>Armutsbekämpfung und Partnerschaft</b><br>Von Werner Lamottke und Michael Hartmann ..... | 3  |
| <b>„Annus horribilis“ unterstreicht Bedeutung<br/>der Katastrophenvorsorge</b><br>Von Peter Rottach .....             | 4  |
| <b>Wiederaufbau und Frieden in Aceh</b><br>Von Sigit Wijayanta .....  | 7  |
| <b>Tsunami: Nicht nur „eine“ Katastrophe?</b><br>Von Sushant Agrawal .....  | 9  |
| <b>Lernen aus der Katastrophe?</b><br>Von Roland Fett .....   | 10 |
| <b>Trend zum Hilfe-Imperialismus?</b><br>Von Michael Bünthe .....   | 12 |
| <b>Arbeitsgruppe<br/>„Tourismus und Armutsbekämpfung“</b><br>Von Lutz Wollziefer .....                                | 14 |
| <b>Arbeitsgruppe<br/>„Zukunftsmodell Partnerschaftsinitiative?“</b><br>Von Charlotte Schmitz .....                    | 16 |
| <b>Marketingevent Katastrophe</b><br>Von Charlotte Schmitz .....  | 18 |
| <b>Katastrophenvorsorge<br/>funktioniert am besten dezentral</b><br>Von Hans F. Illy .....                            | 20 |
| <b>Katastrophen und die deutsche<br/>Entwicklungszusammenarbeit</b><br>Von Charlotte Schmitz .....                    | 22 |
| <b>Rückt die Welt zusammen?</b><br>Von Charlotte Schmitz .....  | 23 |
| Impressum .....   | 24 |

## Katastrophenvorsorge, Armutsbekämpfung und Partnerschaft

### Zur Einführung

Naturgewalten werden meist zur Katastrophe, wenn sie Menschen unvorbereitet treffen. Klimawandel, Umweltzerstörungen oder bewaffneten Konflikte verstärken die Folgen von Erdbeben oder Überflutungen. Arme Menschen sind hiervon am stärksten betroffen, da sie am wenigsten die Möglichkeit haben, sich selbst und ihr Hab und Gut zu schützen.

Der Tsunami in Süd- und Südostasien Ende 2004 oder das Erdbeben in Pakistan im Herbst 2005 führen uns vor Augen, dass langfristige Katastrophenvorsorge notwendig ist. Doch droht diese Einsicht im Alltag der Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit unterzugehen.

Ende des Jahres 2005 – ein Jahr nach dem Tsunami – zogen viele Hilfsorganisationen eine Bilanz ihrer Leistungen. In der öffentlichen Debatte blieben allerdings Fragen offen: Verändern Katastrophen das Verhältnis zwischen Nord und Süd? Welche Lehren zieht die Entwicklungszusammenarbeit aus ihnen?

Zur Diskussion dieser Fragen kamen vom 6. bis 8. Februar 2006 in Berlin Vertreterinnen und Vertreter von entwicklungspolitischen Fachorganisationen, kirchlichen Einrichtungen und interessierte Einzelpersonen zusammen. Sie folgten einer Einladung des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und der Evangelischen Akademie zu Berlin. Einige Thesen, die sich auch durch die im Folgenden dokumentierten Beiträge durchziehen, seien hervorgehoben:

Humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und langfristige Entwicklungsarbeit sollten sich enger abstimmen und die Erfahrungen und Notwendigkeiten der jeweils anderen Arbeitsbereiche in die Konzeption und Praxis von Vorhaben integrieren.

Ein Beispiel: Lokale Kräfte sind in der Regel die ersten Helfer in der Not. Dieses gilt gerade für arme Regionen, in denen Hilfe von außen aufgrund fehlender Infrastruktur und ungenügender Kommunikationsmittel zu spät eintrifft. Katastrophenvorsorge sollte daher an der Basis ansetzen und lokale Behörden und Gemeindegruppen darin unterstützen, Gefahren zu erkennen, diesen vorzubeugen und im Katastrophenfall schnell zu reagieren.

Internationale Hilfsorganisationen müssen sich dabei ihrer Rolle, Möglichkeiten und Grenzen bewusst sein. Eine finanziell gut ausgestattete internationale Hilfsmaschinerie kann leicht die nationalen staatlichen Akteure, die Zivilgesellschaft vor Ort und lokale Selbstverwaltungsstrukturen umgehen oder gar

zerstören. Partnerschaftliches Miteinander ist deshalb besonders gefragt.

Die Entwicklungen nach dem Tsunami haben gezeigt, dass Katastrophen auch das Nord-Süd-Verhältnis abseits der Projekt-orientierten Kooperation beeinflussen: Ist beispielsweise ein Ausgleich zwischen Gewinnorientierung und ethischer, sozialer und ökologischer Verantwortung im Wiederaufbau möglich? Massenmedien und Ferntourismus eint, dass sie oft weitab entwicklungspolitischer Fachdiskussionen agieren, aber zugleich die Rahmenbedingungen entwicklungspolitischen Handelns beeinflussen. Dass eine Annäherung zwischen den Akteuren Not tut, zeigen die entsprechenden Tagungsbeiträge.

Ist die Welt nun zusammengerückt im Angesicht von Katastrophen, wie im Tagungstitel gefragt wurde? Nikolaus Schneider, Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland und Aufsichtsratsvorsitzender des EED, hat diese Frage in einer Diskussionsrunde aufgenommen. Seine Antwort: „Die Welt ist zusammengerückt. Doch wir müssen sie so gestalten, dass alle Menschen in Würde leben können.“

Katastrophenvorsorge kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, gerade um arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen angesichts ihrer besonderen Verletzlichkeit für Katastrophen zu unterstützen.

Werner Lamottke,  
Evangelischer Entwicklungsdienst

Dr. Michael Hartmann,  
Evangelische Akademie Berlin

## „Annus horribilis“ unterstreicht Bedeutung der Katastrophenvorsorge

Das Katastrophenjahr 2005 im Rückblick

### Dokumentation

Als Katastrophenjahr hat 2005 so manche Rekorde gebrochen. Die Tsunami-Flut zum Jahreswechsel 2004/2005, dürrebedingte Hungersnöte in Teilen Afrikas, das Erdbeben in Pakistan, Überschwemmungen in Bombay und in Südindien oder die Hurrikan-Saison 2005 in Mittelamerika und den südlichen USA stellen eine bislang kaum erlebte Ballung von Naturkatastrophen dar. Der EU-Kommissar für Entwicklungs- und Katastrophenhilfe, Louis Michel, spricht daher von einem „Annus horribilis“ – einem „schrecklichen Jahr“ – und verbindet damit die Forderung an die internationale Gebergemeinschaft, jährlich zwei Milliarden Euro zusätzlich für Katastrophenhilfe bereitzustellen.



Foto: Christina Kamp

Gedenken an die Opfer – Tsunami-Mahnmal in Kanyakumari/Indien.

Von Peter Rottach

In Zeiten knapper Kassen und verschuldeter Haushalte fällt der Glaube an zusätzliche Hilfsmittel schwer. Realistischer scheint die Umverteilung bestehender Budgetlinien, wie sie schon in der Vergangenheit zu beobachten war. Statistiken der OECD/DAC zeigen einen stagnierenden bzw. sogar leicht rückläufigen Mittelverlauf der OECD-Staaten für die Entwicklungshilfe, bei gleichzeitig stark schwankender Tendenz der Katastrophenhilfe. Dabei geht in der Regel ein starker Anstieg der Ausgaben für Katastrophenhilfe mit einem Abfallen der Entwicklungsgelder einher.

Machte Anfang der 70er Jahre die Katastrophenhilfe nur etwa ein Prozent der gesamten Entwicklungshilfemittel aus, stieg dieses Verhältnis zu Beginn des 21. Jahrhunderts bereits auf rund 10 und im Katastrophenjahr 2005 auf über 35 Prozent. Als eine Ursache hierfür spielt sicher die Zunahme volkswirtschaftlicher Schäden infolge von Naturkatastrophen eine bedeut-

same Rolle. Dafür finden sich auf der Homepage der Münchener Rückversicherung eindrucksvolle Zahlen, die weltweit eine stetige Zunahme der volkswirtschaftlichen Schäden aufgrund von Katastrophen seit den 60er Jahren ausweisen.

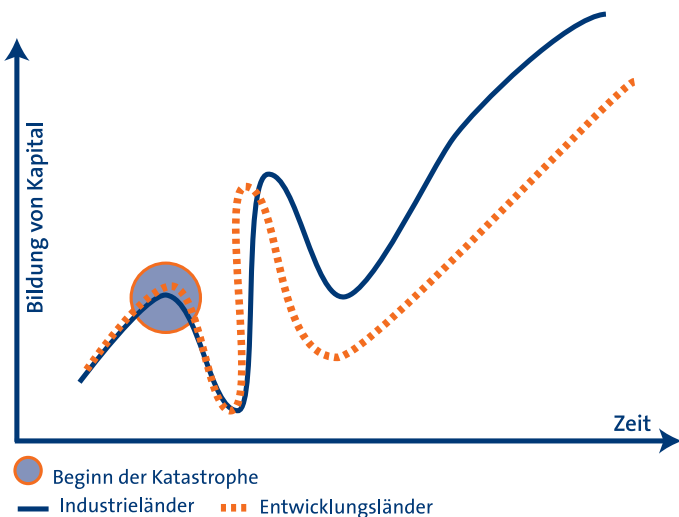
### Katastrophen als Folge und Ursache ungelöster Entwicklungsprobleme

Die Zunahme volkswirtschaftlicher Schäden geht Hand in Hand mit einem Anstieg der Naturkatastrophen insgesamt. Laut Münchener Rückversicherung hat sich die Zahl der Naturkatastrophen im Zeitraum von 1960 bis 2003 verdoppelt. Häufig müssen dafür sozial, ökonomisch und politisch fehlgeleitete Entwicklungen verantwortlich gemacht werden, die Naturereignisse wie Dürren, Unwetter und Überschwemmungen erst zu bedrohlichen Naturkatastrophen anwachsen lassen. Armut ist sicherlich in vielen Fällen als Grund für Katastrophenschäden an erster Stelle zu nennen: beispielsweise, wenn die ländliche Bevölkerung in Tropen und Subtropen mangels Zugang zu fruchtbarem Ackerland

extrem steile Hanglagen rodet, dadurch den Wasserabfluss und die Bodenerosion fördert und Überschwemmungen in Tälern und am Unterlauf der Flüsse auslöst. Ein anderes Beispiel ist die Anlage von Siedlungen in katastrophengefährdeten Gebieten, von wo die Armen selten vertrieben werden, oder die Überweidung in Trockenklimaten, die Dürren hervorrufen oder verstärken kann.

Andererseits werden extreme Naturereignisse selbst zur Ursache von Entwicklungsproblemen. Der Leiter des „International Voluntary Service“, Abdul Matin aus Bangladesch, sagt dazu: „Für Bangladesch ist es eine gesicherte Erkenntnis, dass Katastrophen nicht nur Menschen töten und Eigentum, Produkte sowie Produktionsmittel zerstören, sondern auch ein wichtiges Hindernis für die Entwicklungsbemühungen des Landes darstellen. Nach jeder Katastrophe widmet die gesamte Nation mehrere Monate lang ihre Zeit und Energie der Nothilfe und Wiederaufbau anstatt mit ihren produktiven Tätigkeiten fortfahren zu können.“

Viele Entwicklungsländer befinden sich in ökologisch fragilen Gebieten, sei es aufgrund natürlicher Bedingungen oder auch aufgrund jahrhundertelanger menschlicher Eingriffe in die Ökosysteme. Schon vor Jahrzehnten hatte der Geograph Wolfgang Weisheit das Wort von der ökologischen Benachteiligung der Tropen und Subtropen geprägt. Was damals hauptsächlich auf die Bodenfruchtbarkeit bezogen war, trifft zu einem hohen Prozentsatz auch auf die klimatischen Faktoren zu. Allerdings reichen Naturkatastrophen allein zur Begründung der wirtschaftlichen Rückständigkeit nicht aus, wie aus der Weltbank-Publikation aus dem Jahr 2005 „natural disaster hotspots“ ersichtlich wird. Dort tritt Afrika als ein im Hinblick auf Mortalität besonders katastrophengefährdeter Kontinent in Erscheinung. In punkto wirtschaftlicher Belastungen durch Naturkatastrophen rangiert Afrika jedoch fast unter ferner liefen, während andere, wohlhabendere Regionen viel stärker ins Gewicht fallen. Mit anderen Worten: Je ärmer ein Land, desto geringer schlägt eine Naturkatastrophe volkswirtschaftlich zu Buche. Allerdings sind die langfristigen Schäden unter Armutsverhältnissen gravierender als in den reichen Ländern. Entwicklungsländer erholen sich von Naturkatastrophen schlechter als Industrieländer, wie die folgende Graphik deutlich macht:



Quelle: in Anlehnung an eine Vorlage der amerikanischen Entwicklungsbank ECLAC/IDB vom März 2000.

Die Verhinderung von Katastrophen bzw. eine vorbeugende Schadensreduzierung ist deshalb für viele Entwicklungsländer auch aus rein ökonomischer Sicht das Gebot der Stunde. Laut Karl-Otto Zentel vom Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge (DKKV) gibt es

Faustzahlen, die für jeden in Katastrophenvorsorge investierten Euro eine Schadensverringerung von dreißig Euro ausweisen. Auch Kofi Annan zollt diesem ökonomischen Sachverhalt Rechnung, wenn er sagt: „Wir müssen uns vor allem von einer Kultur der Reaktion auf eine Kultur der Prävention umstellen. Vorbeuge ist nicht nur humaner als Heilen, sondern auch sehr viel kostengünstiger.“

**Katastrophenvorsorge am Beispiel der Diakonie Katastrophenhilfe**

Katastrophenvorsorge oder besser, da umfassender, Katastrophenmanagement beinhaltet ein Bündel an Maßnahmen und Strategien. Dazu gehören die Analyse der Katastrophenrisiken, Methoden der Schadensminderung und der Reduzierung der Vulnerabilität gefährdeter Bevölkerungsgruppen, Frühwarnsysteme, der Katastrophenschutz und die Vorbereitung auf den Katastrophenfall ebenso wie die Planung und Durchführung des Wiederaufbaus nach Katastrophen.

Das Projekt „Katastrophenvorsorge im Kontext des Klimawandels“ der Diakonie Katastrophenhilfe zeigt beispielhaft, was in Süd-Ost-Asien Katastrophenvorsorge praktisch heißen kann. Die Risikoanalyse weist die Anrainerstaaten des Golf von Bengalen als besonders gefährdet für Schäden durch klimabedingte Naturereignisse aus. Beispielsweise weist die Region die höchste Dichte tropischer Zyklone auf, aber auch in Folge von regelmäßigen Überschwemmungen, Hungersnöten aufgrund von Dürren sowie massiven Hangrutschungen in den Bergregionen ist das Leben von Millionen Menschen in dieser dicht besiedelten Region bedroht. Der Klimawandel wird den Prognosen der Klimaforscher zufolge solche bestehenden Widrigkeiten und Gefahren noch weiter verschärfen und könnte durch Anstieg des Meeresspiegels, Abschmelzen der Himalaya-Gletscher und Zerstörung von Korallenriffen etc. noch zusätzliche Gefahren für Leib und Leben wie auch für die wirtschaftliche Existenzsicherung mit sich bringen.

Sämtliche Projektmaßnahmen sind mit den Partnern der Diakonie, überwiegend einheimische Nichtregierungsorganisationen, Bauern- und Fischergemeinschaften ausführlich besprochen und werden von diesen eigenverantwortlich umgesetzt. Sie lehnen sich an lokale bekannte und bewährte Praktiken an und zielen darauf ab, den Menschen in ihrer akuten, durch den Tsunami nochmals besonders akzentuierten Not so zu helfen, dass die zukünftig zu erwartenden Gefahren weitgehend berücksichtigt werden. Die folgende Tabelle gibt eine Auswahl verschiedener Projektmaßnahmen wieder:

| Ziel                                 | Maßnahme   |
|--------------------------------------|--|
| Milderung der Katastrophenintensität | Mangroven, Uferbepflanzung, Windschutzstreifen   |
| Reduzierung der Vulnerabilität       | Befestigung der Hausfundamente, Süßwasserspeicher, künstlich erhöhte Viehweiden                          |
| Katastrophenschutz                   | Schutzbauten (Cyclone Shelter); gemeindebezogene Katastrophenschutzpläne und -übungen; Rundfunkprogramme |
| Post-Katastrophenrehabilitation      | gemeindeeigene Saatgutspeicher; Mikro-Versicherungssysteme   |

Viele der Maßnahmen könnten in klassischen Programmen sowohl der Katastrophen- als auch der Entwicklungshilfe vorkommen. Sie bilden eine Schnittmenge aus kurzfristiger Rehabilitation, mittel- und längerfristiger Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse



Foto: Birte Detjen



**Peter Rottach: "Erfolgreiche Entwicklungsarbeit kommt einer guten Katastrophenvorsorge gleich."**

und der Katastrophenvorsorge, die richtungweisend für die Zusammenarbeit in besonders krisen- und katastrophenanfälligen Gebieten ist. So wurde auch bei der UN-Konferenz zur Katastrophenvorsorge in Kobe (Japan) auf die Bedeutung der Katastrophenvorsorge als Element einer nachhaltigen Entwicklung hingewiesen: „Katastrophenvorsorge, -verhinderung, Vorbereitung auf etwaige Katastrophen und Nothilfe sind die vier Elemente, die zu einer nachhaltigen Entwicklungspolitik beitragen und wiederum von ihr profitieren. Diese Elemente sowie Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung sind eng miteinander verbunden. (Bericht der „World Conference on Disaster Reduction“, Yokohama Strategy, Januar 2005)

### **Zukünftige Herausforderungen**

Erfolgreiche Entwicklungsarbeit kommt somit de facto einer guten Katastrophenvorsorge gleich; andererseits sind gezielte Maßnahmen der Katastrophenvorsorge in besonders katastrophenanfälligen Gebieten Voraussetzung und Ausgangspunkt nachhaltiger Entwicklung. Es ist in der Praxis der Projektarbeit vor Ort kein Ding der Unmöglichkeit, eine systematische Verzahnung dieser beiden Hilfsinstrumente zu erreichen. Die folgenden Vorschläge sind hierzu als Diskussionsanregungen gedacht:

- Entwicklungshilfe sollte sich stärker auf „disaster hot spots“ konzentrieren, um damit die Erfordernisse des Katastrophenschutzes in solchen Regionen besser zu erfüllen.

- Notwendige Maßnahmen der Katastrophenvorsorge können durch längerfristige Projekte der Ausbildung, der Vermarktung und Verarbeitung sowie der Bildung von lokalen kapitalbildenden Strukturen (z.B. Kreditprogramme) in ihrer Akzeptanz durch die Bevölkerung gefördert werden.

- Das Partnerspektrum der Entwicklungszusammenarbeit bietet hervorragende Voraussetzungen für Katastrophenhilfe und -vorbeugemaßnahmen. Zusätzliche Schulungen können dafür Sorge tragen, dass Projekte vor Ort „aus einem Guss“ entstehen und umgesetzt werden.

- Not- und Katastrophenhilfe ist in ihrem Kern ein „need-based“ Ansatz, d.h., sie will das unmittelbare Überleben sichern. Die Entwicklungshilfe verfolgt immer stärker einen „right-based“ Ansatz, bei dem die politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie der Aufbau zivilgesellschaftlicher Institutionen im Fokus sind. Hier steht der langfristige Selbsthilfeaspekt im Vordergrund. Beides muss ineinander greifen, weil sonst Nothilfe permanent zur Bekämpfung staatlicher Missstände erhalten muss und andererseits der Aufbau einer Zivilgesellschaft mit Hungernden oder Obdachlosen wenig Erfolg versprechend ist.

- Die Maßnahmen der Katastrophenvorsorge müssen standortgerecht sein, das heißt, sie werden u.U. von Ort zu Ort, von Region zu Region, variieren. Ähnliches gilt für die Erreichung langfristiger Entwicklungsziele, wie sie in den UN-Millenniumszielen definiert sind. Es gibt dafür keine universelle Lösung, sondern nur viele kleine, lokal angepasste, von der einheimischen Bevölkerung verantwortete Schritte. Auch in der Zusammenarbeit von Institutionen der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe scheint eine länderbezogene Ausrichtung am ehesten machbar, zielorientiert und modellhaft. Vielleicht könnten am Beispiel eines Landes oder einer überschaubaren Region zunächst die verschiedenen kirchlichen Akteure in Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen und unter Zuhilfenahme guter Instrumente der Planung, des Monitoring und der Ergebniskontrolle die Chancen einer systematischen Verknüpfung von Katastrophenhilfe, -vorsorge und Entwicklungszusammenarbeit demonstrieren.

Die Prognosen hinsichtlich zukünftiger Naturkatastrophen sind düster. Vor allem der Klimawandel dürfte uns alle vor dramatische Herausforderungen stellen. Je länger wir untätig zusehen, desto größer werden die Schäden und Verluste und desto höher die zukünftigen Reparaturkosten. Da die globale Erwärmung Ausdruck grundlegender Versäumnisse auf den Gebieten nachhaltigen Wirtschaftens, der globalen Gerechtigkeit oder unseres Umgangs mit der Schöpfung ist, sich aber zunächst in Form von katastrophalen Naturereignissen präsentiert, die vor allem die Ärmsten und Unschuldigsten treffen, ist auf diesem Gebiet rasches und institutionsübergreifendes Handeln unverzichtbar.

**Peter Rottach** arbeitet als Gutachter für die Diakonie Katastrophenhilfe, Stuttgart.

## Wiederaufbau und Frieden in Aceh

### Die Arbeit internationaler und nationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aus indonesischer Sicht

#### Dokumentation

**Ein Jahr nach dem Tsunami gibt es Licht und Schatten in der indonesischen Provinz Aceh. Sigit Wijayanta und Arshinta von der christlichen indonesischen Gesundheitsorganisation YAKKUM in Solo beleuchten Schwachpunkte der Arbeit von nationalen und internationalen Organisationen im Wiederaufbau. Dabei plädieren sie dafür, Katastrophen auch als Chance zur gesellschaftlichen Transformation zu nutzen.**

Ein Jahr nach dem Tsunami leben in Indonesien noch immer 50.000 Binnenvertriebene in Baracken und 67.000 in Zeltlagern unter schlechten sanitären Bedingungen. Krankheiten breiten sich aus. Der Wiederaufbau von Häusern und Infrastruktur geht nur langsam voran. Gleichzeitig zeigt Banda Aceh sein neues Gesicht der Globalisierung: hohe Inflation und eine tiefe Kluft zwischen Reichen – meist Mitarbeitern internationaler Hilfsorganisationen – und Armen. So verwundert es nicht, dass solidarischer Miteinander von einer Welle des Materialismus hinweggespült wurde und die Menschen in Aceh nach dem Nutzen und dem Verbleib der nationalen und internationalen Hilfsgelder fragen.

Mangelnde Koordination mag bei den Hilfsmaßnahmen direkt nach dem Tsunami verständlich gewesen sein, in der Wiederaufbauphase ist sie es nicht. Leider sehen viele NGOs sie als normal an. Eine Koordination findet nur auf höchster Ebene statt, nicht aber vor Ort. Jede Organisation will ihre Identität zur Schau stellen. So gibt es entlang einer Strecke von 15 km auf dem Weg nach Malahayati, wo die Nothilfeabteilung von Yak-kum (YEU) arbeitet, über 20 verschiedene Arten von Häusern. Jede internationale NGO baut ihr eigenes Modell in bestimmter Größe, unter Verwendung bestimmter Materialien und zu bestimmten Kosten. Das zeigt nicht nur den Mangel an Koordination, sondern auch das fehlende gesellschaftliche und kulturelle Einfühlungsvermögen. Dadurch können Neid und Konflikte entstehen.

#### Fehlendes Verständnis für die Verhältnisse vor Ort

Internationale wie auch nationale NGOs (einschließlich YEU) sind mit Aceh wenig vertraut. Dadurch wirkt ihre Arbeit oft kontraproduktiv und schafft neue Kon-

flikte. Jede Institution kommt mit ihren eigenen Hypothesen: bezüglich hoher Sicherheitsrisiken, Menschenrechtsproblemen, einer schwach ausgeprägten Zivilgesellschaft aufgrund der Militärpräsenz, Unterdrückung der Frauen und einer schweren Traumatisierung der Bevölkerung, die Heilung von außen erfordert. Nach ein paar Monaten in Aceh mussten wir allerdings einsehen, dass die meisten unserer Annahmen falsch sind. Die Menschen in Aceh sind gut organisiert und verfügen durchaus über bemerkenswerte Kapazitäten, den Wiederaufbau selbst zu gestalten.

Ein Beispiel: Die Überlebenden haben ihre eigene Art, mit Traumata fertig zu werden. So konnten die Symptome von Post-Tsunami-Traumata in Aceh nicht nachgewiesen werden. Die Betroffenen behandeln vielmehr ihre Probleme mit ihrem eigenen vor Ort vorhandenen Wissen. Durch aktive Beteiligung an den Hilfsmaßnahmen verarbeiten viele Menschen den Verlust von Familienangehörigen, durch ihre Hilfe und ihre Gebete hoffen sie zudem, den Seelen ihrer Angehörigen zu helfen. Entsprechende Zeremonien („teping tawari“) sind Teil jedes Dorfrituals. Die Menschen schaffen Symbole ihres Engagements, die ausdrücken, dass sie gelitten haben, dies aber vergessen wollen und das Leid durch den Willen ersetzen wollen, sich ihre Zukunft neu zu schaffen. Die Menschen finden Heilung auf ihre Weise. Trotzdem werden westliche, psychoanalytisch geprägte Behandlungsmethoden nach Aceh exportiert, ohne den Bedürfnissen vor Ort zu entsprechen.

Ein anderes Missverständnis kommt zum Ausdruck, wenn einheimische Mitarbeiter aus Aceh als schwierig und faul bezeichnet werden. Hierbei wird das große Engagement einheimischer Helfer verkannt, zudem werden Ursachen für Konflikte nicht wahrgenommen, wie die Diskrepanz in der Bezahlung von einheimischen Mitarbeitern, Mitarbeitern aus anderen Regionen Indonesiens und Ausländern oder auch der mangelnde Einfluss der Einheimischen auf Entscheidungen. Nicht von ungefähr gelten daher oft indonesische NGOs nur als soziale Sub-Unternehmer der internationalen NGOs.

Vielen Institutionen fehlt es außerdem an Verständnis für das Verhältnis zwischen den Akteuren in Aceh. Weil internationale NGOs die Situation vor Ort nicht kennen, wählen sie einen formalen, institutionellen Ansatz und gehen davon aus, dass durch Unterzeichnung eines „Memorandums of Understanding“ mit einem Regierungsbeamten ihre Arbeit bereits legitimiert ist. Dabei übersehen sie, dass lokale Regierungsstrukturen, gerade in den von der Rebellenbewegung GAM dominierten Gebieten, zumeist nicht funktionieren und dass die Lokalverwaltung in Aceh in der Vergangenheit

**YAKKUM-Direktor Sigit Wijayanta (re.): „Transformationspotentiale in einer Nothilfesituation nutzen“**



Foto: Yakkum

besonders korrupt war. Die internationalen NGOs sind oft auch nicht bereit, sich auf einen gemeindebasierten Ansatz einzulassen, denn sie müssen ihren Zeitrahmen zur effizienten Umsetzung ihrer Programme einhalten, während die Arbeit mit den Menschen sehr viel mehr Zeit braucht.

### Korruption

Laut „Indonesian Corruption Watch“ sind in Indonesien nach dem Tsunami drei staatliche Handlungsfelder korruptionsanfällig: der Bau von Unterkünften, die Logistik und die Zuteilung von Hilfsgütern. Definiert man Korruption als „Missbrauch öffentlicher Gelder“ ist sie bei NGOs und religiösen Institutionen geringer. Definiert man sie als „Abgreifen“ dessen, was den Menschen zusteht, sieht es schon anders aus. Dass Maßnahmen so geplant und umgesetzt werden, dass nur wenige der Überlebenden erreicht werden, ist auch eine Form von Korruption.

Während internationale NGOs mit importiertem Baumaterial Häuser für 60 Millionen Rupiah (ca. 5.500 Euro) pro Haus bauen, könnten mit dem von YEU entwickelten partizipatorischen Modell die gleichen Häuser für 10,5 Millionen Rupiah (ca. 950 Euro) pro Haus gebaut werden. Rechnet man die indirekten Kosten wie die Gehälter der Ausländer mit ein, kostet ein von einer internationalen NGO gebautes Haus gar bis zu 200 Millionen Rupiah (ca. 18.000 Euro). Zudem ist die Architektur der billigeren, von indonesischen NGOs und Einheimischen gebauten Häuser meist eher an die Kultur von Aceh angepasst. Doch die Überlebenden, die die Baumaterialien selbst gekauft haben, gelten als nicht rechenschaftspflichtig bzw. -fähig. Internationale NGOs, die Häuser ohne Beteiligung der Bevölkerung bauen, können dagegen Rechenschaft ablegen, denn von den professionellen Baufirmen bekommen sie Rechnungen mit allen Angaben, die von teuren multinationalen Rechnungsprüfern geprüft werden können.

### Minen auf dem Weg zum Frieden

Die Unterzeichnung des Friedensabkommens ist ein Wunder. Plötzlich sind die tiefen Rivalitäten beendet und die Waffenruhe wird auf allen Seiten eingehalten. Die Forderung der GAM nach Unabhängigkeit wie in Ost-Timor verwandelte sich plötzlich in eine Forderung nach Demokratisierung von Aceh innerhalb der Republik Indonesien – etwas, das wir uns nie zuvor hatten vorstellen können.

Für einen so plötzlichen Schritt zum Frieden muss es tiefergehende, überraschende Motive geben. Vielleicht haben 160.000 Tote und 500.000 Binnenvertriebene die Herzen erweicht. Pragmatischer gesehen hat der Tsunami den Akteuren auch ein Vermögen eingebracht, das schwinden würde, wenn die humanitären Maßnahmen aufgrund des Konfliktes nicht umgesetzt werden könnten. Ohne Frieden verlöre Indonesien 7,5 Milliarden Dollar. Das ist viel Geld für ein Land mit hohen Schulden und wenig Devisen. Durch die Präsenz internationaler Institutionen und NGOs vor Ort steht Aceh unter genauer Beobachtung. Fällt in Meulaboh auch nur eine Nadel zu Boden, erfahren Washington oder Berlin das sofort. Deshalb ist es für die indonesische Armee besser, sich ehrenvoll zurückzuziehen, als sich von der internationalen Gemeinschaft Menschenrechtsverletzungen vorwerfen zu lassen.

Der Tsunami schaffte, so der indonesische Präsident Susilo Bambang Yudhoyono, eine „goldene Gelegenheit“, den Konflikt zu beenden und Frieden herbeizuführen. Nun liegt die Herausforderung darin, den Friedensprozess zu konsolidieren. Damit sie gelingt, sind noch einige „Minen“ zu räumen: Die soziale, wirtschaftliche und politische Reintegration der GAM muss gewährleistet werden. Jakarta muss die eingegangenen Verpflichtungen aus dem Friedensabkommen einhalten. Die Aufteilung der Provinz Aceh in drei Provinzen muss diskutiert werden. Der Aufbau der Zivilgesellschaft ist von großer Bedeu-

tung. Das „Memorandum of Understanding“ zwischen GAM und Regierung muss weiter formalisiert werden.

Aufgrund der Verquickung des Wiederaufbaus mit dem Friedensprozess sollten internationale NGOs mehr Wert darauf legen, die Zivilgesellschaft in Aceh in die Lage zu versetzen, Aceh selbst aufzubauen, zudem sollten sie den Friedensprozess mit Lobbyaktivitäten begleiten. Die internationalen NGOs spielen zwar keine direkte Rolle im Friedensprozess, wohl aber in seiner Umsetzung. Diese Rolle ist aber weder einfach zu finden noch auszufüllen. Denn einerseits sind internationale NGOs oft schwierig zu koordinieren, da sie mit ihren jeweiligen Visionen und Missionen arbeiten, die nur schwer an die Bedingungen vor Ort anzupassen sind. Andererseits verfolgen viele eine Projekt-orientierte Agenda, die sich nicht einfach in eine Perspektive für nachhaltige Entwicklung, geschweige denn in eine Friedensperspektive umwandeln lässt.

### Umgestaltung als Chance

Positiv gewendet können nationale und internationale zivilgesellschaftliche Akteure also eine große Bedeutung für die zukünftige Entwicklung von Aceh haben. Bauen können sie dabei darauf, dass sie im Wiederaufbau – trotz der angeführten Kritik – auf Geleistetes zurückblicken können und die öffentliche Meinung in Aceh ihnen durchaus positiv gesonnen ist. Somit können NGOs dazu beitragen, dass der Tsunami zur dauerhaften gesellschaftlichen Transformation in Aceh führt.

Denn Katastrophen spiegeln die geringen Kapazitäten und die hohe Anfälligkeit der Menschen und ihrer Umwelt wider sowie kulturelle und strukturelle Schwächen im gesellschaftlichen System. Eine Katastrophe stellt somit eine Gelegenheit dar, das Bewusstsein der Menschen für die Schwächen der Vergangenheit zu schärfen und das Engagement für die Entwicklung widerstandsfähigerer Gemeinschaften für die Zukunft zu stärken. Um Transformationspotentiale in einer Nothilfesituation zu nutzen, muss humanitäre Hilfe entwicklungspolitische Leitlinien der Partizipation und der Nachhaltigkeit berücksichtigen und beispielsweise Erfahrungen aus der langfristigen Gemeinwesenarbeit integrieren.

Die transformativ wirkenden Aspekte einer Notsituation werden zusätzlich zur Anzahl von geretteten Leben, dem Rückgang von Krankheiten, der logistischen Unterstützung oder der Quantität und Qualität rehabilitierter Infrastruktur erfasst. Wichtig sind hier die sozialen Entwicklungen wie die Schaffung von solidarischen Selbsthilfestrukturen auf lokaler und regionaler Ebene. In Aceh ist das „Empowerment“ der Überlebenden, hier v.a. der Binnenvertriebenen, noch im Gange.

**Sigit Wijayanta** ist Direktor der „Christian Foundation for Public Health“ (YAKKUM) in Solo.

**Arshinta** ist Direktorin der YAKKUM Emergency Unit (YEU).

[www.yeuforaceh.org](http://www.yeuforaceh.org), [www.yeu.or.id](http://www.yeu.or.id), [www.yakkum.or.id](http://www.yakkum.or.id)

Übersetzung aus dem Englischen und redaktionelle Bearbeitung: Christina Kamp



## Tsunami: Nicht nur „eine“ Katastrophe?

### Indien: Überrollt die internationale Hilfe nationale Initiativen?

Von Sushant Agrawal

#### Dokumentation

**Die Bilanz der Tsunami-Hilfe in Indien ist durchaus zwiespältig. Zwar ließ die überwältigende internationale Hilfsbereitschaft einen schnellen Beginn des Wiederaufbaus zu, doch wurden lokale gesellschaftliche Strukturen dabei häufig zerstört. Solchen Entwicklungen vorzubeugen gehört zu den Lehren aus dem Tsunami, die Sushant Agrawal, Direktor des Entwicklungswerks der indischen Kirchen, CASA (Church's Auxiliary for Social Action), dargestellt hat. Wir veröffentlichen seinen Vortrag in einer gekürzten Fassung.**

Trotz der besten verfügbaren Technologien, trotz allem Reichtum können wir Katastrophen nicht verhindern, noch können wir die Folgen von Katastrophen auffangen, wenn die Menschen vor Ort nicht gut vorbereitet sind.

Für eine Katastrophe wie den Tsunami gab es bisher keinen Präzedenzfall. Vielleicht ist auch das ein Grund für die emotionale Welle der Unterstützung. Die überwältigende Hilfsbereitschaft hat gezeigt, dass der Wunsch der Menschen, zu helfen, vorhanden ist, obwohl die Welt immer kommerzieller wird.

Die lokalen Strukturen der Selbsthilfe dürfen bei aller internationaler Unterstützung nicht von den auswärtigen Hilfsorganisationen vernachlässigt oder gar überrollt werden. Gerade in den vom Tsunami betroffenen Gemeinden an der indischen Küste gab es eine große Zahl kleiner Initiativen, die Fischer oder die besonders unterdrückte Bevölkerungsgruppe der Dalits unterstützen. Sie handelten sofort nach der Katastrophe, auch wenn sie materiell nicht viele Möglichkeiten hatten. In den ersten Tagen nach der Katastrophe nahm eine Vielzahl internationaler NGOs ihre Arbeit auf. Allerdings war diese Hilfe dann oft sehr kurzatmig, was unter anderem daran abzulesen ist, dass heute lediglich fünf Prozent der Organisationen der ersten Tage noch vor Ort aktiv sind.

In den indischen Dörfern gibt es ein traditionelles, gesetzlich verankertes Selbstverwaltungssystem, das so genannte „Panchayati Raj“. Die wichtigsten Gemeinschaftsentscheidungen werden von den Dorfräten, den „Panchayats“, getroffen. Viele Hilfsorganisationen ignorierten die Dorfräte völlig und haben dadurch das lange existierende Selbstverwaltungssystem zerstört. Das war ein Fehler, auch wenn die Dorfräte sicherlich kein perfektes Instrumentarium darstellten, da beispielsweise traditionell keine Frauen vertreten waren. Doch die vorher eigenständigen Gemeinden sind heute abhängig von externer Hilfe – eine Entwicklung, die man als den „zweiten Tsunami“ bezeichnen könnte.

Die Hilfe der meisten großen internationalen NGOs richtete sich lediglich an die Küstenbewohner, meist Fischer, die unmittelbar vom Tsunami betroffen waren. Andere arme Bevölkerungsgruppen, vor allem die besonders Dalits, die in den Gebieten hinter den Küstenstreifen leben, aber auch von der Zerstörungskraft der Flutwelle in Mitleidenschaft gezogen wurden, gingen leer aus. Dies hat die örtlichen Gemeinschaften gespalten, hat neue wirtschaftliche und soziale Unterschiede geschaffen. Hätte man die Dorfräte in die Auswahl der Bedürftigen und die Planung der konkreten Maßnahmen einbezogen, wäre das in vielen Fällen zu verhindern gewesen. Das verweist darauf, dass weder internationale noch nationale NGOs die Aufgaben von Regierungsstellen und lokalen Selbstverwaltungen übernehmen sollten.

Neben bzw. mit den vielen Hilfsorganisationen kamen aber natürlich auch große Summen an Hilfsgeldern ins Land und ausländische NGOs haben mehr Unterstützung zur Verfügung gestellt als die indische Regierung. Doch auch die Inder selbst haben gespendet. Dieses Geld wurde zum Teil in einen Soforthilfefonds der Regierung eingespeist, über dessen Verwendung bis heute keine Rechenschaft abgelegt wurde. Zudem haben sich durch das wesentlich höhere Hilfsgelderaufkommen die Verhältnisse verschoben, sodass vor dem Tsunami eine stärkere Kontrolle über Summen von 200 000 Euro ausgeübt wurde als heute über 500 000 Euro.

Insgesamt muss man in diesem Zusammenhang sicherlich festhalten, dass sich die Korruption verstärkt hat und die Kontrolle über die Mittelverwendung unzureichend ist. Daher ist es notwendig, sinnvolle und angemessene Kontrollmechanismen zu schaffen, an denen die unterschiedlichen Akteure im Norden und im Süden beteiligt sind. Ziel sollte es sein, ein partizipatives Controlling zu entwickeln.

Eine positive Konsequenz aus dem Tsunami ist sicherlich die Erkenntnis, wie wichtig ein sinnvolles Zusammenwirken von Katastrophenvorsorge, Rehabilitation und langfristiger Entwicklungsarbeit ist. Dies gilt es künftig bei der Konzeption von Projekten in allen drei Bereichen zu berücksichtigen. Hier gibt es noch viel zu tun.

Dabei darf das traditionelle Wissen der Menschen vor Ort nicht vernachlässigt werden. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Auf der Inselgruppe der Nikobaren erzählte ein älterer Mann, er habe vor dem Tsunami gemerkt, dass etwas Ungewöhnliches passieren würde, weil sich seine Hausschweine seltsam verhielten. Er warnte seine Gemeinde, die daraufhin die Küste verließ und sich auf einen Berg rettete. So überlebten sie den Tsunami. Ohne jedes technische System, nur durch sein traditionelles Wissen rettete dieser Mann das Leben seiner Gemeinschaft. Traditionelles Wissen um Katastrophenvorsorge sollte zwar weder romantisiert noch als ausschließliches Instrumentarium gesehen, aber auf alle Fälle in Entwicklungsprojekte einbezogen werden.

Neben all den kritischen Erfahrungen war es – wie bereits gesagt – dennoch beglückend zu sehen, dass eine solche Welle internationaler Hilfsbereitschaft und Solidarität möglich ist. Diese positive Dimension sollte wahrgenommen und erhalten werden. Gleichzeitig gibt das Erlebte uns, den NGOs im Süden wie im Norden, die Gelegenheit, aus den Lektionen für die Zukunft zu lernen.

**Sushant Agrawal** ist Direktor des Entwicklungswerks der protestantischen und orthodoxen Kirchen Indiens, der Church's Auxiliary for Social Action (CASA).

<http://www.casa-india.org/>

## Lernen aus der Katastrophe?

### Sechs Jahre nach der großen Flut: Wiederaufbau in Mosambik

Von Roland Fett

#### Dokumentation

**Ein Jahr nach dem Tsunami, das ist auch sechs Jahre nach der so genannten „Jahrhundertflut“ in Mosambik. 650.000 Mosambikaner flüchteten, als im Februar 2000 in Folge mehrerer tropischer Stürme alle größeren Flüsse in der Region über ihre Ufer traten. Insgesamt waren 4,5 Millionen Menschen betroffen, ein Viertel der Bevölkerung Mosambiks. 700 Menschen haben die Flut nicht überlebt. Was lässt sich aus der Katastrophe und ihrer Bewältigung heute lernen?**

Die junge Bäuerin Sofia Chibure aus Chibuto wurde im Jahr 2000 weltberühmt, als sie ihr Baby auf einem Baum bekam, auf dem sie drei Tage ausharren musste bis sie von einem südafrikanischen Helikopter gerettet wurde. Ihr Foto ging um die Welt und es wird von vielen Beobachtern als Mitauslöser dafür gesehen, dass eine überraschend große internationale Hilfsaktion in Gang gekommen ist.

Sie ist eine von 650.000 Mosambikanern und Mosambikanerinnen, die von den Fluten vertrieben wurden. Die massiven und anhaltenden Regenfälle brachten gleichzeitig alle größeren Flusssysteme in der Region zum Überlaufen. Vor allem in den Randgebieten der großen Flüsse Limpopo, Inkomati und Sabi waren die Menschen von Überschwemmungen betroffen, die ein Gebiet etwa in der Größe der Schweiz unter Wasser setzten. Getroffen wurden zumeist kleinbäuerliche Familien, die von der Landwirtschaft und der Fischerei leben. Sie haben 140.000 Hektar Anbaufläche und etwa 70 Prozent ihres gesamten Viehbestands verloren. Boote und Ausrüstung von 6.000 Fischerfamilien sind beschädigt oder ganz zerstört worden.

#### Lessons learned

Welche Bemühungen haben der mosambikanische Staat, internationale und lokale Hilfs- und Entwicklungsorganisationen beim Wiederaufbau für die verletzlichen sozialen Gruppen unternommen, deren Lebensumfeld durch die Überschwemmung zerstört wurde und die ihr meist geringes Hab und Gut verloren haben? Die Weltbank hat in fünf Ländern, darunter Mosambik, eine Vergleichsstudie durchgeführt (Weltbank 2005: „Learning Lessons from Disaster Recovery: The case of Mozambique“, Disaster Risk Management Working Paper Series, no.12, Washington). Aber auch das mosambikanische Rote Kreuz, lokale Partner des EED und FAO/GTZ haben die Rolle lokaler Institutionen und den Zusammenhang von Vorsorge und nachhaltiger Gemeinwesenentwicklung untersucht. Wesentliche Erkenntnisse sind:

– Internationale Hilfe ist wirkungsvoll, wenn sie auf lokale Kräfte baut.

– Die wichtigsten Helfer und Helferinnen sind die Menschen vor Ort.

– Katastrophenvorsorge muss das Risiko für gefährdete Gemeinwesen mindern.

– Es gilt, katastrophale Entwicklungen zu verhindern.

#### **1. Internationale Hilfe ist wirkungsvoll, wenn sie auf lokale Kräfte baut**

Als ein bedeutsames Erfolgskriterium wird die Führungsrolle lokaler Institutionen im Katastrophenmanagement betont. In Mosambik ist es dem Außenministerium und der erst kurz zuvor neu geschaffenen Katastrophenschutzbehörde, dem „Instituto Nacional de Gestão de Calamidades“ (INGC), gelungen, die Koordination weitgehend in ihren Händen zu halten. Dies wird als Grund für ihren Erfolg gesehen (s.o. und auch Christie, Frances/Hanlon, Joseph 2001: Mozambique and the Great Flood of 2000, Bloomington).

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Effektivität der staatlichen Verwaltung in Mosambik als einem der ärmsten Länder der Welt nicht besonders hoch ist. Dies gilt umso mehr, je weiter man sich von der Hauptstadt Maputo entfernt. Zwar wird zu Recht die Notwendigkeit eines verbesserten regionalen Frühwarnsystems und regionaler Flutkontrolle betont. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die gefährdeten Menschen davon viel haben, wenn nicht darüber hinaus auch die dezentralen Strukturen des Katastrophenschutzes gestärkt werden.

#### **2. Die wichtigsten Helfer und Helferinnen sind vor Ort**

Die betroffenen Menschen vor Ort warten nicht tatenlos auf auswärtige Hilfe. Im Gegenteil: zwei Drittel der 50.000 vom Wasser Eingeschlossenen sind von Nachbarn, lokalen Bootsbesitzern und NGOs, dem Roten Kreuz und dem mosambikanischen Militär gerettet wor-



Foto: Associated Press/AP

**Die internationale Hilfe war unverzichtbar. Der größte Teil der Rettungsmaßnahmen und des Wiederaufbaus kamen von der lokalen Bevölkerung.**

Eine massive nationale und internationale Hilfsaktion hat eine noch höhere Zahl von Opfern und größere Schäden verhindern können. Etwa 50.000 Menschen wurden mit Booten und Helikoptern aus dem Wasser gerettet. Dies wird allgemein als Erfolg der Nothilfebemühungen gesehen, ebenso wie die Tatsache, dass durch Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge der befürchtete Ausbruch der Cholera verhindert werden konnte.

den. Die deutschen Helikopter z.B. kamen in Mosambik an, als das Land schon drei Wochen unter Wasser stand. Die internationale Hilfe war zwar unverzichtbar, aber sie startete eigentlich erst nach der ersten Phase der Rettungsmaßnahmen. Wie in anderen Katastrophenfällen auch ist in Mosambik der überwiegende Teil aller Rettungsaktivitäten und der Wiederaufbaumühnungen von der lokalen Bevölkerung getragen worden. Dies ist eine ganz wichtige Einsicht, die in der medialen Berichterstattung allerdings sehr häufig zu kurz kommt.

Einige weitere „Lessons learned“ aus der Flutkatastrophe unterstreichen die Bedeutung der lokalen Kräfte:

– Frühwarnsysteme können nur funktionieren, wenn ihnen vertraut wird. Deshalb müssen gefährdete Gruppen oder Gemeinden in die Frühwarnkette eingebunden sein.

– Das Training von Freiwilligen zahlt sich aus. So konnten z.B. das Rote Kreuz oder der „Mosambikanische Christenrat“, ein Partner des EED, auf Freiwillige zurückgreifen, die Erfahrungen aus früheren Not-situationen mitbrachten.

– Lokale NGOs können am besten effektive Hilfsprogramme garantieren, wenn sie vor Ort arbeiten und mit der Bevölkerung vertraut sind. Internationale NGOs sollten deshalb am besten mit diesen zusammenarbeiten.

### 3. Katastrophenvorsorge muss das Risiko für gefährdete Gemeinwesen mindern

Hinsichtlich Vorsorge und Beteiligung der gefährdeten Bevölkerungsgruppen sind bei der Nothilfe und dem Wiederaufbau unterschiedliche Erfahrungen gemacht worden. Als positiv ist festzuhalten:

– Bei Rehabilitation und Wiederaufbau konnte die Infrastruktur mittels der Hilfsgelder auf einen höhere Standard als vor der Flut gebracht werden. Das gilt z.B. für Verkehrsinfrastruktur, für Schulen und andere Sozialeinrichtungen. Hier wurde die Notsituation als Chance für Verbesserung genutzt.

– Häufig wird berichtet, dass sich die Stellung von Frauen in ihren Gemeinschaften durch die Interventionen von außen verbessert haben. So haben Hilfsorganisationen, die „good practice-Kriterien“ umgesetzt haben, durch den Einbezug von Frauen bei der Registrierung von Wohnungs- und Landeigentum deren soziale Sicherheit verbessert.

Negative Beispiele sind:

– Die Betroffenen waren oft schlecht informiert über die Hilfsmaßnahmen. Gerade in der Nothilfephase führte dies zu einem Gefühl von Machtlosigkeit.

– Die Umsiedlung von über 40.000 Familien in weniger überschwemmungsgefährdete Gebiete war problematisch, wenn sie ohne wirkliche Zustimmung durchgeführt wurde, wenn Familien meilenweit von ihrem Land entfernt angesiedelt wurden oder Konflikte ausbrachen mit Ortsansässigen.

– Die Gelegenheit, Gemeinden und lokale Verwaltungen durch Training und Capacity Building zu stärken, wurde in der ersten Phase zu selten genutzt.

Dennoch hat sich auch in Mosambik die Einsicht verbreitet, dass ein Schlüssel für effektive Prävention in der gemeinwesenbezogenen Katastrophenvorsorge liegt. Viele Erfahrungen weisen darauf hin, dass nachhaltige Vorsorge möglichst dezentral organisiert sein und die Betroffenen in den Mittelpunkt stellen muss.

Dieser Gedanke ist inzwischen von verschiedenen EED-Partnern in Mosambik aufgegriffen worden. So hat der Lutherische Weltbund, sein Personal in partizipativen Vorsorgemaßnahmen geschult. Gemeinsam mit anderen Partnern des EED beteiligt er sich an einem gemeinsamen Trainingsprogramm zur Integration von Aspekten der Vorsorge in die gemeinwesenbezogene Entwicklungsarbeit. Dieses Programm wird von der lokalen Trainingsorganisation Associação Académica de Nutrição e Segurança Alimentar (ANSA) durchgeführt. Dazu gehören Maßnahmen der gemeinwesenbezogenen Risikominderung, Ausbildung von Freiwilligen, Rettungstraining, Risikoanalysen und Entwicklung von Katastrophenschutzplänen auf Gemeindeebene. Der Vorsorge dienen auch Maßnahmen zur Wasser- und Bodenkonservierung, der Aufbau von Saatbanken oder der Anbau unempfindlicher Feldfrüchte, die wirkungsvoll zur Bewältigung von Dürreperioden beitragen. Ein anderes Beispiel sind Innovationen in der Nahrungsmittelzubereitung. So hat die Beratung durch ANSA dazu geführt, dass in Programmen für HIV/AIDS-Kranke in den städtischen Armenvierteln von Maputo durch simple Techniken der Fermentierung von lokalen Lebensmitteln eine merkliche Ernährungsverbesserung zu beobachten ist.

### 4. Es gilt katastrophale Entwicklungen zu verhindern

Arme, sozial und wirtschaftlich ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen sind in besonderem Maße verletzlich durch bedrohliche Ereignisse und Krisen. In der Regel verfügen sie weder über ausreichende Ressourcen zur Vorsorge und zum Schutz noch über wirkungsvolle Mittel, ihre Interessen zu vertreten. Verletzlichkeit entsteht nicht auf natürlichem Weg, sondern ist das Ergebnis einer Vielzahl sozioökonomischer, politischer und kultureller Bedingungen, die die Lebenswelt der Menschen formen. Das gilt für Mosambik in besonderem Maße. In der Weltarmutstatistik belegt es Platz 170 von 173. Die eigentliche humanitäre Katastrophe des Landes besteht darin, dass mehr als die Hälfte der mosambikanischen Bevölkerung in absoluter Armut lebt,

Unter den prekärsten Bedingungen leben meistens die kleinbäuerlichen Familien in den entlegenen Gebieten ohne nennenswerte Infrastruktur oder staatliche Dienste sowie die große Zahl der Armuts- und Kriegsflüchtlinge in den städtischen Randzonen. Ihre heutige Verletzlichkeit bei Überschwemmungen oder in Dürrezeiten kann nicht ohne den portugiesischen Kolonialismus und den Destabilisierungskrieg verstanden werden, die ein Jahrhundert der mosambikanischen Geschichte bestimmt haben. Sie haben im ganzen Land Gemeinwesen zerstört und ein Drittel der Bevölkerung zu Flüchtlingen gemacht. Inzwischen wird Mosambik zwar von den internationalen Finanzinstitutionen und vielen Geberländern als erfolgreiches Beispiel für wirtschaftliches Wachstum und politische Stabilität angesehen, aber wie in vielen anderen Ländern hat die Strukturanpassung auch zu steigender Arbeitslosigkeit, Einschnitte in den sozialen Diensten und sozialer Marginalisierung geführt.

Dies muss berücksichtigt werden, wenn wir über die Lehren aus der Flutkatastrophe sprechen. Ohne eine konsequente Politik zur Beseitigung der Armut im Land – und das heißt auch ohne Veränderung wirtschaftlicher und sozialer Prioritäten – wird die Verletzlichkeit der Bevölkerung bestehen bleiben. Programme zur gemeinwesenbezogenen Katastrophenvorsorge zeigen neue Wege auf, bedürfen aber der Absicherung durch staatliche Politik. So ist im Strategiepapier der Regierung zur Armutsbekämpfung zwar ein Abschnitt über Verringerung der Verletzlichkeit gegenüber Naturkatastrophen enthalten, aber kein Budget dafür vorgesehen.

**Roland Fett** ist Entwicklungssoziologe und arbeitet in der Fachberatung des EED. Er hat zusammen mit ANSA das Trainingsprogramm für EED-Partner in Mosambik entwickelt.



## Trend zum Hilfe-Imperialismus?

### Standortbestimmung des Tagungsbeobachters

Von Michael Bünthe

#### Dokumentation

**Die Fragestellung der Tagung lautet: Wie kann unser partnerschaftliches Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit auch in der Katastrophenbewältigung und -vorsorge wirksam bleiben und wie kann vermieden werden, dass dieses partnerschaftliche Verständnis durch die oftmals spontane Hilfe in der Not, provokativ gesagt, durch den „Hilfe-Imperialismus“, einen ganz anderen Charakter bekommt? Offenbar spüren wir diese Gefahr und befürchten, dass unser ganzes Gebäude zusammenbricht durch den Trend zur Katastrophe.**

Dahinter steckt auch die Frage, wie das mühsam aufgebaute und durch unsere Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit verbreitete Bild der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, der Förderung zur Selbsthilfe „gerettet“ werden kann, angesichts vielfältiger Tendenzen in den Medien und in unserer eigenen Wahrnehmung, nur noch die Opfer zu sehen, denen, egal wie, zu helfen ist. Deshalb vorab: Wir sollten nicht zu inflationär von den Opfern sprechen, wenn wir die Überlebenden meinen. Sie sind „survivors“, ausgestattet mit ihren eigenen Kräften und Fähigkeiten, die auch in und nach der Katastrophe zu allererst gefördert werden müssen. Und wenn diese auch bei Einzelnen (Behinderten, alten Menschen, Kindern) eingeschränkt sein mögen, so sind sie doch in vielen Gemeinschaften vorhanden. Roland Fett hat in seinem Beitrag darauf hingewiesen, dass 2/3 der bei der großen Flut in Mosambik in Not geratenen Menschen durch lokale Kräfte gerettet wurden.

Mit dieser Fragestellung halten wir auch schon ein wichtiges Element einer möglichen gemeinsamen Agenda von Nord und Süd in Händen. Was müssen wir hier im Norden tun, um das Bild der absoluten Hilfebedürftigkeit der „Opfer“ nach Katastrophen zu verändern? Und was können die Partnerorganisationen im Süden tun, um selbst nicht zu „Opfern“ der überquellenden Hilfe zu werden, sich treu zu bleiben in ihrem entwicklungsorientierten Anspruch, sich nicht korrumpieren zu lassen von dem schnellen, einfachen Geld für die Katastrophenhilfe? Und was können sie tun, um ihre Zielgruppen, also die Menschen, mit denen sie oftmals seit vielen Jahren arbeiten, nicht in die Abhängigkeit von Hilfsgeldern geraten zu lassen?

So hat Peter Rottach von der Diakonie Katastrophenhilfe auf den Trend hingewiesen, immer mehr Geld in Katastrophenhilfe zu investieren und weniger in die EZ. Das bedeutet aber nicht, und dies bitte ich zu bedenken, dass ähnliche Situationen wie beim Tsunami nun die Realität des Alltags in der Katastrophenhilfe wären. Ganz im Gegenteil gibt es ja viele so genannte „vergessene Katastrophen“, für die man kaum finanzielle Ressourcen auftreiben kann. So liegt es im Interesse der Organisationen im Süden als auch im Norden, sich nicht abhängig zu machen von diesem Geld und diesem Thema. Sonst wird man schnell auf der Jagd nach Katastrophen sein.

Peter Rottach hat ein zweites wichtiges Thema angesprochen: Die Notwendigkeit, humanitäre Hilfe und EZ miteinander zu verbinden. Dieses Thema kehrte in verschiedenen Formen auch bei den anderen Rednern des gestrigen Tages wieder. Hiermit hat er eine Diskussion aufgegriffen, die seit einigen Jahren in den Fachkreisen geführt wird unter der Bezeichnung „Linking Relief, Rehabilitation and Development“ (LRRD). Hinzu kommt natürlich auch noch die Katastrophenprävention als ein weiteres wichtiges Element. Diese Debatte ergab sich aus der Erkenntnis, dass einerseits nach ei-

ner Katastrophe die verschiedenen Phasen oftmals zeitgleich vorhanden sind (auch nach einem Jahr Tsunami gibt es immer noch einen dringenden Bedarf für Relief) und andererseits aus dem Bedürfnis nach einer entwicklungsorientierten Not- und Katastrophenhilfe. Also einer Not- und Katastrophenhilfe, in der Elemente von Entwicklung immer schon enthalten sind.

Die Debatte über LRRD und seine Umsetzung bei den deutschen Organisationen wird auch bei VENRO in der Arbeitsgruppe „Humanitäre Hilfe“ seit einiger Zeit geführt. Viele Organisationen haben in den vergangenen Jahren deutliche Tendenzen zu einer Verbindung dieser verschiedenen Elemente gezeigt. Die Organisation, in der ich selbst lange gearbeitet habe, „terre des hommes“, hat in den vergangenen sieben Jahren einen Arbeitsbereich Soforthilfe aufgebaut, um Partner bei Herausforderungen, die Katastrophen an sie stellen, angemessener unterstützen zu können.

Auch andere ursprünglich ausschließlich auf die Entwicklungszusammenarbeit orientierte Organisationen gehen zunehmend auf das Thema Katastrophen zu. So hat sich in Deutschland vor gut einem Jahr ein neues Bündnis von Organisationen gegründet, die sowohl in der Entwicklungs- als auch der Katastrophenhilfe aktiv sind: „Entwicklung hilft“. Hier sind u.a. „terre des hommes“, „Brot für die Welt“ und „Misereor“ vertreten. Auf der anderen Seite haben auch ursprünglich ausschließlich auf Nothilfe konzentrierte Organisationen die Herausforderung der Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen. Welche Dynamiken sich aus diesem Zusammengehen ergeben, bleibt abzuwarten, ob es eine Win-Win-Situation wird oder eher die Dynamik der schnellen Entscheidung, der kurzfristigen Sichtweise gegenüber der langfristigen Entwicklung siegt.

Peter Rottach hat u.a. gesagt, dass eine gute humanitäre Hilfe Strukturen braucht, die vor der Katastrophe von der Entwicklungszusammenarbeit oder durch Maßnahmen der Katastrophenprävention aufgebaut worden sein müssen. Gemeint sind z.B. gute und stabile Partner mit einer langfristigen Perspektive, aber wohl auch funktionierende Systeme des Katastrophenmanagements. Da hat er sicherlich Recht. Und gerade Indien zeigt, wie wichtig solche starken Organisationen der Zivilgesellschaft sind. Aber in Ländern, in denen die Katastrophenzyklen immer kürzer werden und Katastrophenhilfe immer öfter gefragt ist, stellt sich dann natürlich auch die Frage nach der „Korruptierbarkeit“ dieser guten Partner. Wie lange bleiben sie die „good boys“ und wann lassen sie sich abwerben durch das große Geld?

Auch Sigit Wijayanta aus Indonesien hat darauf hingewiesen, dass ein Paradigmenwechsel bei den internationalen NGOs dringend notwendig sei: weg vom reinen Projektansatz hin zur „entwicklungsgerechten Friedensförderung“. In der Nothilfe-Phase müssten Elemente einer Organisationsförderung für die betroffe-



nen Gemeinden immer mit enthalten sein. Interessant war sein Konzept eines „transformativen Gesamtansatzes, der Nothilfe, Wiederaufbau und langfristige Entwicklung miteinander verbindet“. Dies knüpft an verschiedene in der internationalen Diskussion benutzte Begriffe wie „build back better“ oder „reconstruction plus“ an. Er hat hier für Aceh auch auf das Risiko hingewiesen, dass statt basisdemokratischer Ansätze beim Wiederaufbau auch Modelle einer traditionellen paternalistisch-feudalistischen Domination die Oberhand gewinnen könnten. Er hat also ein eindeutiges Plädoyer für eine verändernde Not- und Katastrophenhilfe gehalten, die über den Status quo-ante hinausgeht. Und auch Sushant Agrawal hat auf die Möglichkeit einer positiven Veränderung infolge des Tsunami hingewiesen.

Dies eröffnet eine ganze Reihe praktischer Fragen. Sollen nach dem Tsunami z.B. alle Menschen der Fischergemeinden in Indien ein eigenes Boot erhalten, wo es doch zuvor Bootsbesitzer und Bootsarbeiter gegeben hat? Oder sollen in Aceh alle Menschen gleiche Häuser erhalten, wo es doch zuvor sowohl Hausbesitzer als auch Mieter gegeben hat? Auf welchen Zeithorizont muss sich die „reconstruction plus“ einstellen? Bereiten wir nicht den Weg für eine große Frustration der Betroffenen, wenn wir hier zuviel versprechen? In Aceh wird dies jetzt schon deutlich, wo den Menschen permanente Behausungen in einem Zeitraum versprochen wurden, der sich inzwischen als vollkommen unrealistisch herausstellt. Und Sushant Agrawal hat auch darauf verwiesen, dass es innerhalb der lokalen Gemeinschaften sehr wohl große Interessenunterschiede gibt, wenn z.B. die Bewohner der Küstenstreifens, also die Fischergemeinden, alle Hilfe auf sich konzentrieren wollen und die Dalits, die landeinwärts leben und Kleinbauern sind, nichts bekommen sollen. Hier werden auch Probleme deutlich, die sich bei einer engen Verknüpfung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe ergeben. Laufen wir nicht Gefahr, die Erwartung an die humanitäre Hilfe zu übersteigern und all das von ihr zu erwarten, was uns schon in langjähriger EZ nicht gelungen ist?

Und damit sind wir bei einem weiteren Problem im Zusammenhang mit der Diskussion über die Verknüpfung von Not- und Katastrophenhilfe auf der einen und Entwicklungszusammenarbeit auf der anderen Seite. Not- und Katastrophenhilfe basieren nämlich wesentlich auf dem Konzept der Neutralität und der reinen Bedarfsorientierung. Dies haben wir auch bei VENRO in den Debatten der letzten Jahre immer wieder erlebt. So verstehen sich z.B. „Ärzte ohne Grenzen“ als Organisation der humanitären Hilfe und nicht der Entwicklungszusammenarbeit, die sich an die Forderung der Neutralität hält, um so den bestmöglichen Zugang zu den Opfern/Überlebenden zu erhalten. Und auch das Rote Kreuz arbeitet auf der gleichen Grundlage. Die Entwicklungsorganisationen dagegen sehen ja gerade die Notwendigkeit, Armut als wesentlichen Faktor von Verletzlichkeit anzuprangern und zu verändern. Und dies kann logischerweise nicht geschehen, ohne bei den gegenläufigen Interessen der verschiedenen Gesellschaften Positionen zu beziehen. Wenn z.B. nach einer Katastrophe in Indien zwar sowohl die angesehenen Kasten als auch die Dalits betroffen sind und der Hilfe bedürfen, also beiden Hilfe zusteht: Was tut man, wenn die Dalits aggressiv ausgegrenzt werden?

Hier kommt noch ein weiterer Begriff ins Spiel, nämlich der „Rechtebasierte Ansatz“. Er hat in der Diskussion der humanitären Hilfe in den letzten Jahren ebenfalls an Boden gewonnen. Und er besagt vor allem, dass z.B. von Katastrophen betroffene Menschen ein Recht auf Hilfe und Unterstützung, insbesondere durch ihre eigenen Regierungen, haben. Dies impliziert, dass Lobbyarbeit für die Rechte der Betroffenen einen wichtigen Stellenwert in der Arbeit der NGOs haben muss. Hier wäre es interessant, noch einmal von unseren aus-

ländischen Gästen ihre Meinung zu hören. Gibt es dieses Problem in ihrer Praxis zwischen der neutralen humanitären Hilfe und der politischen Entwicklungsorientierung?

Ein anderes wichtiges Thema, das vor allem von unseren ausländischen Gästen benannt wurde, ist die Frage nach den Rollen der verschiedenen Akteure. Sushant Agrawal aus Indien hat kritisiert, dass die NGOs einerseits den Staat in seinen Funktionen ersetzen und andererseits vorhandene Selbsthilfe- und Selbstregierungsmechanismen auf dezentraler Ebene aushöhlen. Die Bedeutung des Staates ist in vielen unserer Debatten zwiespältig. Wie sind die Legitimität nationaler Regierungen und der ihr zugewiesene Führungsanspruch zu bewerten angesichts der konkreten Erfahrungen politischer Ineffizienz und Korruption? Roland Fett hat als positive Lehre aus den Überflutungen in Mosambik festgehalten, dass das staatliche Institut für Katastrophenmanagement und das Außenministerium die Koordination in ihren Händen gehalten hätten. Gleichzeitig hat er die Wichtigkeit einer gemeinwesenorientierten Katastrophenprävention deutlich gemacht. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass die staatlichen Systeme kaum bis auf die Gemeindeebene hinunterreichen und damit einen großen Teil ihrer Wirksamkeit verlieren. Ist der Staat also für uns als Partner wichtig oder ist er es nicht?

Mehrfach wurde bereits die Tendenz zu immer komplexeren Krisen und Katastrophen erwähnt, also solchen, die durch soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Faktoren bedingt und immer schwieriger aufzulösen sind. Der Staat spielt hierbei meistens keine positive Rolle, wenn er überhaupt noch eine Rolle spielt.

In Bezug auf Mosambik wurde die Frage gestellt, welche Bedeutung die sozialistische Ideologie der Regierung zum Zeitpunkt der Überschwemmungen in der positiven Analyse der Rolle des Staates gespielt haben kann. Mir fiel dabei ein, dass Kuba oft als eines der Länder mit dem effektivsten Katastrophenmanagement bezeichnet wird. Also ein Land, das Katastrophenschutzübungen regelmäßig durchführt, Schutzgebäude vorhält und durch sein Militär die

Evakuierung in Notsituationen planmäßig betreibt. Ein militarisierter Staat mit seinen Massenorganisationen und den Revolutionskomitees scheint effizienter als die geballte Zivilgesellschaft.

Ich denke, dass man sich der Fragestellung noch einmal intensiver widmen müsste, welche Veränderungen eine Katastrophe dieses Ausmaßes in den sozialen und politischen Strukturen der betroffenen Gesellschaften eigentlich bewirkt. Verschärft sie vorhandene soziale Ungerechtigkeiten und Armut oder trägt sie, z.B. durch einen „Reichtumsverlust“, eher zur Angleichung der Voraussetzungen bei? Immerhin müssen wir berücksichtigen, dass auch die Reichen stark betroffen sind. Und welche Veränderungen bewirkt dann die Katastrophen-Hilfe in diesen Strukturen? Sind diese beiden Veränderungen gegenläufig oder verstärken sie sich?

**Michael Bünthe** ist freier Gutachter und war langjähriger Mitarbeiter von „terre des hommes“.

## Arbeitsgruppe „Tourismus und Armutsbekämpfung“

### Katastrophen-sensibler Wiederaufbau versus wirtschaftliche Interessen?

Von Lutz Wollziefer

#### Dokumentation

**Im Tsunami-Wiederaufbau spielte neben der „traditionellen“ internationalen Hilfsgemeinschaft die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle. Besonders in den Küstenstreifen Thailands, Sri Lankas und Indiens trafen die Interessen der Tourismusindustrie und Belange von lokalen Gemeinschaften oft konträr aufeinander. Da die Welt-Tourismus-Organisation (UNWTO) mittlerweile Teil des UN-Systems ist, hat sich die Tourismuswirtschaft u.a. den „Millennium Development Goals“ verpflichtet. Können unternehmerische Interessen international agierender Konzerne und soziale sowie ökologische Verantwortung miteinander in Einklang gebracht werden? Wie verhalten sich Tourismus und Entwicklungszusammenarbeit zueinander?**

Heinz Fuchs von der EED-Arbeitsstelle Tourism Watch erläuterte, warum der EED ein eigenes Programm zur kritischen Begleitung des internationalen Tourismus durchführt. Der Tourismus habe ein großes Potential für die Entwicklungszusammenarbeit, denn er könne in Entwicklungsländern Einkommen schaffen und interkulturelles sowie selbstbestimmtes Lernen befördern. Der Tourismus sei weltweit der größte Wirtschaftsfaktor und biete etwa zehn Prozent der weltweiten Arbeitsplätze.

Ein Zeichen für die Bedeutung des Tourismus könne daran abgelesen werden, dass die Welt-Tourismus-Organisation (World Tourism Organisation, WTO) unter das Dach der UN gestellt und damit den Millenniums-Zielen verpflichtet sei.

Als Besorgnis erregend bezeichnete Sabine Minninger die unkontrollierte Tourismusentwicklung. Die Reisebranche sei einerseits auch Opfer des Tsunami und helfe beim Wiederaufbau. Planung und Umsetzung würden jedoch andererseits oft ohne Beachtung sozialer und ökologischer Standards für eine nachhaltige Tourismusentwicklung vollzogen. Die Partizipation der betroffenen Bevölkerung spiele kaum eine Rolle. „Die Reisebranche bemüht sich nach Kräften, durch teure Marketingstrategien möglichst rasch wieder ‘back to business, bzw. ‘back to normal, zu gelangen.“ Destinationen in den Tsunami-Gebieten werden als Sonderangebot und Rabatt von bis zu 40 Prozent unter Normalpreis verkauft. Dabei handelt es sich oftmals um All-inclusive-Angebote und fast ausschließlich Strandurlaub. Das Problem sei, so Minninger, dass die Einheimischen von diesem Tourismus kaum oder gar nicht profitieren könnten, wenn Urlauber keine Devisen vor Ort ließen, sondern nur den Reiseveranstalter bezahlten.

Ein Jahr nach dem Tsunami sind wieder steigende Besucherzahlen festzustellen. Die Reisebranche hat sich relativ schnell vom Tsunami erholt, während die große Mehrzahl der Bevölkerung noch immer leidet. Die Touristenstruktur und die Reisemotivation haben sich verändert, denn Billigangebote locken andere Zielgruppen an. Die Zahl der Touristenankünfte in den Tsunami-Regionen steigt stetig, während die Einkünfte der lokalen Bevölkerung diesem Trend nicht folgen. Bei den Umsätzen der kleinen und mittleren Unternehmen vor Ort ist von den steigenden Besucherzahlen nichts zu spüren.

Als äußerst bedenklich bewertete Sabine Minninger, dass beispielsweise in Patong Beach/Phuket oder Kao Lak regelmäßig Busse mit Touristen in zerstörte Gebiete und auch in Behelfssiedlungen für Tsunami-Opfer führen, um den Kunden das Leid der Menschen zu präsentieren und sie dort Fotos zu schießen zu lassen. Auch ist in verschiedenen Destinationen ein Anstieg der Prostitution zu verzeichnen. Aufgrund der schlechten Einkommenssituation sind viele Prostituierte zudem bereit, beispielsweise auf Kondome zu verzichten. Dies führte in diesen Gebieten bereits zu einem sprunghaften Anstieg der Rate von HIV-Infektionen und von anderen sexuell übertragbaren Erkrankungen. Aus Brasilien wird ein Anstieg der Prostitution mit Minderjährigen als Folge von veränderten „Destinationspräferenzen“ nach dem Tsunami berichtet.

Ob die Tourismusbranche ein Jahr nach dem Tsunami besser vorbereitet sei auf eine Katastrophe, fragte Sabine Minninger. Am Beispiel Thailand sei festzustellen, dass Frühwarnsysteme zwar mittlerweile verbreitet seien, aber auch dass etwa 95 Prozent der Hotels nicht auf einen Alarm zu reagieren wüssten: Handelt es sich bei dem Alarmsignal um einen Feueralarm, bei dem die Gäste schnellstmöglich ins Freie fliehen sollten, oder um einen Überschwemmungsalarm, bei dem die Flucht auf das Hoteldach die richtige Rettungsmaßnahme wäre? Katastrophensimulationen und Evakuierungsübungen würden nicht oder nur sehr selten und unsystematisch durchgeführt.

Problematisch sei die nicht geklärte Landfrage vieler Fischer und Bewohner des Küstenstreifens. Die Reisebranche habe ein großes Interesse an Strandnähe. Für die Regierungen sei es verlockend, entsprechende Landrechte an die Privatwirtschaft zu verkaufen, ins-

besondere wegen des nach dem Tsunami von Regierungsstellen ausgesprochenen Besiedlungsverbots der etwa 100 Meter breiten Sicherheitszone („buffer zone“). Fälle von versuchter Landnahme würden beispielsweise aus Arugam Bay, Rwai berichtet.

Sabine Minninger zog den Schluss, dass sich der Tourismus ein Jahr nach dem Tsunami nur wenig vom Tourismus vor dem Tsunami unterscheide. Eine Chance zur Neuorientierung mit Berücksichtigung sozialer und ökologischer Standards sei nicht genutzt worden. Die Probleme der Bevölkerung hätten sich sogar eher verschärft.

Kingsley Peirera hat langjährige Erfahrungen in interkulturellem und interreligiösem Dialog. Als Programm-Direktor der nach dem Tsunami neu gegründeten Nicht-

**Hat der Tsunami die Rolle des privaten Sektors bei Katastrophenvorsorge, Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungsperspektiven verändert?** Es diskutierten Sabine Minninger, die für den EED die Ecumenical Coalition on Tourism (ECOT) in Fragen der Nach-Tsunami-Arbeit, insbesondere bei der Konzeption eines gemeinwesenbezogenen Katastrophenvorsorge-Projekts, berät, Kingsley Peirera, Programmdirektor der sri-lankischen Nicht-regierungsorganisation Consortium of Integrated Rehabilitation Organisations (CIRO), sowie Andreas Müseler, Umweltbeauftragter der LTU Touristik-GmbH.

regierungsorganisation „Consortium of Integrated Rehabilitation Organisations“ (CIRO) arbeitet er mit vielen vom Tsunami betroffenen Gemeinden zusammen. Im Mittelpunkt des Wiederaufbaus steht dabei die Verständigung zwischen den verschiedenen Religions- und Glaubensrichtungen in Sri Lanka. CIRO, welchem 75 Gruppen angehören, fördert u. a. einen angepassten Tourismus mit interkulturellem Austausch zwischen Touristen und lokalen Gemeinden.

Kingsley Peirera berichtete von einer vielfach sehr guten, friedlichen, religionsübergreifenden Kooperation zwischen Muslimen, Tamilen und anderen Religionsgemeinschaften beim Wiederaufbau. Der Tsunami habe – bei allen negativen Folgen – neue Bande zwischen diesen unterschiedlichen Gruppen geknüpft. Darüber hinaus seien die verschiedenen Regionen des Landes (auch der Norden) nun mehr für den Tourismus zugänglich.

Allerdings schaue die Welt jetzt vordergründig auf die Tsunami-Überlebenden, die etwa 100.000 Bürgerkriegsflüchtlinge schienen in Verlassenheit zu geraten. Umstritten sei die Rolle der über 1.000 internationalen Hilfsorganisationen. Seit ihrer Präsenz in den Überschwemmungsgebieten seien viele kleinere Organisationen, welche sehr gute Arbeit geleistet hätten, verdrängt worden.

Im Tourismus habe die Regierung wie auch die Reisebranche möglichst schnell wieder „back to business“ gewollt. Dabei hatten die großen Unternehmen einen bedeutenden Vorteil gegenüber den kleinen. Diese hätten Schwierigkeiten, den Wiederaufbau und vor allem die neuerlich nötigen Lizenzen finanzieren zu können. „Die Menschen und Unternehmen, die den Tourismus kontrollieren, beuten die kleinen Anbieter aus“, so Peirera. CIRO unterstütze daher „einen gemeindeorientierten Tourismus“ („community based village and household tourism“), bei dem interkulturelles Voneinander-Lernen im Vordergrund stehe.

Abschließend wies Kingsley Peirera auf die Chance hin, gemeinwesenbasierten Tourismus als Instrument zur Friedensentwicklung ehemals verfeindeter Gruppen auf Sri Lanka zu nutzen und ihn mehr auf interkulturelles Lernen zwischen Nord und Süd auszurichten.

Der Umweltbeauftragte der LTU Touristik-GmbH Andreas Müseler konstatierte, dass der Tsunami die Verwundbarkeit der Reisebranche deutlich gezeigt habe. Nicht erst seit dem 11. September 2001 hätten die großen Reiseveranstalter zwar Katastrophenpläne „in der Schublade“, eine solche destinationsübergreifende Katastrophe sei jedoch noch nie vorgekommen. Nach dem Tsunami, bei dem auch viele Urlaubsgäste betroffen waren, stand zunächst die unmittelbare Hilfe für die Touristen im Vordergrund. Es sei ein sehr großer Schaden für die Reisebranche entstanden und auch ein sehr großer Schaden für die Menschen vor Ort, insbesondere für diejenigen, die im Tourismus beschäftigt sind bzw. direkt und indirekt von ihm leben.

Die Bedeutung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor machte Müseler durch einige Zahlen deutlich. So seien 10,6 Prozent aller Beschäftigten weltweit direkt oder indirekt im Tourismus tätig. Etwa 525 Milliarden US-Dollar machten circa sechs Prozent des weltweiten Umsatzes aus. Jährlich gebe es über 800 Millionen internationale Touristen. Der Tourismus könne ein Instrument zur Armutsbekämpfung sein. Wer ein Zimmer habe, so Müseler, der könne es vermieten und so im Tourismus mitmachen. Allerdings sei es schwierig, von „dem Tourismus“ zu sprechen, es sei sinnvoll, zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu differenzieren: u. a. Hoteliers, Sportanbieter, Reiseveranstalter, Ausflugsveranstalter, lokale und nationale Politiker, Verbände, Verkehr und Luftfahrt sowie Reisende.

Reiseveranstalter kauften viele unterschiedliche Leistungen und verkauften sie anschließend im Paket und wirtschafteten nachfrageo-

rientiert. Zudem spielten Reiseveranstalter aber auch eine Moderatorenrolle in der Nachhaltigkeitsdebatte, sowohl für Kunden als auch für Geschäftspartner. Gute Kontakte zu Politikern seien wichtig. Die LTU Touristik sei zusammen mit ihrem langjährigen Partner, der lokalen „Incoming Agentur“ Hemas Travels in Sri Lanka im Wiederaufbau engagiert. Von Spendengeldern der Belegschaft und der LTU Touristik würden Vorschulen für Kinder im Alter von 3-5 Jahren an der Süd- und Ostküste auf- bzw. ausgebaut. Es hätte Lebensmittellieferungen gegeben, Lernmaterial und Sitzmöbel seien bereitgestellt und psychologische Begleitung für Lehrer und Betreuer finanziert worden.

Nach der Vermittlerrolle der Reiseveranstalter befragt, erläuterte Andreas Müseler, dass sich die Branche gefragt hätte, ob es ethisch vertretbar sei, Touristen in Tsunami-Gebiete zu bringen. Vornehme Zurückhaltung, d. h. eine Pause von ein bis zwei Saisons wären als falsch eingeschätzt worden, da viele Menschen auf den Tourismus angewiesen gewesen seien. Der Wirtschaftsmotor sollte wieder anspringen. Die Gästezahlen seien jedoch zunächst sehr niedrig gewesen. Aus diesem Grund habe man sich für Rabatte entschieden.

Manfred Wadehn/EED fragte vor dem Hintergrund der mannigfaltigen Akteure nach den Adressaten des Umdenkens im Tourismus. „Wer entwickelt neue Perspektiven?“ Sabine Minninger nannte die Welt-Tourismus-Organisation mit dem „Global Code of Ethics“ und „Verhaltenskodex zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung im Tourismus“ als Beispiel. Die Umsetzung sei jedoch schwierig. Andreas Müseler erläuterte, dass die Interessenlage sehr komplex sei und dass es auf Grund des auch im Süden vorherrschenden unternehmerischen Denkens schwierig sei, die jeweiligen Akteure konkret auszumachen. Heinz Fuchs gab zu bedenken, dass die Summe der Dienstleistungen, die eine Reise ausmachen, sehr groß sei, dass aber jede/r soziale Verantwortung zeigen solle. So könnten soziale Sicherungssysteme für Beschäftigte in den Zielgebieten ein Kriterium für Verhandlungen mit lokalen Partnern sein. Damit könne eine Reiseunternehmen soziale Verantwortung und Qualität beschreiben.

Heiner Knauss/EED fragte, ob es Überlegungen gibt, langfristig verantwortungsvolle Reiseziele zu schaffen, wo es beispielsweise Versicherungen gegen Saison-Arbeitslosigkeit der Angestellten geben könne. Die LTU Touristik bemühe sich, Umweltaspekte und soziale Fragen beim Aufbau von Zielgebieten zu berücksichtigen, so Andreas Müseler. Es würden aber auch schlichte wirtschaftliche Überlegungen gelten. Die Kunden erwarteten Qualität und der soziale Faktor sei ein Qualitätsmerkmal. Die Partner in den Zielgebieten würden sich jedoch schwer tun, dies zu verstehen. Eine freiwillige Abgabe ökologisch bewusster Reisegäste zur Kompensation der CO<sub>2</sub>-Belastung sei derzeit nicht möglich.

Sushant Agrawal/CASA sprach die Landfrage an. Er berichtete, dass Fischer aus ihrem angestammten Siedlungsgebiet vertrieben wurden und an derselben Stelle heute Hotels stehen. Auf die Frage, ob die LTU Touristik neu gebaute Hotels in der Sicherheitszone („buffer zone“/Pufferzone) unter Vertrag nehmen würde, konstatierte Andreas Müseler, dass in den Tsunami-Gebieten der Fokus auf Wiederaufbau ausgerichtet sei und dass „alten“ Vertragspartnern nicht gekündigt würde.

Da das Thema der Tagung „Katastrophenvorsorge durch Partnerschaft“ war, wurde Andreas Müseler nach dem Verständnis gefragt, das der Kooperation mit den Partnern im Süden zugrunde liege. Er sagte, es sei von einer langfristigen Kooperation gekennzeichnet. Man wolle ein Vertrauensverhältnis aufbauen und in Krisen das Produkt gemeinsam mit den Partnern wieder attraktiver gestalten.

Lutz Wollziefer ist Politologe und arbeitet im EED-Referat „Fachberatung“.

## Arbeitsgruppe „Zukunftsmodell Partnerschaftsinitiative?“

### Das Verhältnis von privatem Engagement und professioneller Hilfe beim Wiederaufbau

Von Charlotte Schmitz

#### Dokumentation

**Partnerschaften sind ein viel gelobtes Modell des interkulturellen Lernens und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Partnerschaften werden allerdings unterschiedlich gehandhabt: Manche Akteure unterhalten eigene Partnerschaften, andere vermitteln und begleiten sie nur. Die Bundesregierung hat mit der „Partnerschaftsinitiative“ ein eigenes Instrument aufgebaut. Doch wie erfolgreich und sinnvoll sind Partnerschaften wirklich? Die Arbeitsgruppe „Partnerschaft“ studierte die Erfahrungen verschiedener Institutionen mit der Vermittlung und Begleitung von Partnerschaften, die nach der Tsunami-Katastrophe entstanden.**

Günter Bonnet vom BMZ gab zunächst einen Rückblick auf die Entstehung und Erfolge der seit einem Jahr bestehenden „Servicestelle Partnerschafts-Initiative“ (SPI). Nach der Tsunami-Katastrophe und angesichts der beispiellosen Anteilnahme der Bevölkerung sei die Bundesregierung zu der Erkenntnis gekommen, dass die bestehenden Strukturen für die Nothilfe nicht ausreichten. Die Bundesregierung habe sich in der Pflicht gesehen, Beratung anzubieten und Projekte an Hilfswillige zu vermitteln.

Christina Rau wurde zur Sonderbeauftragten für die Tsunami-Hilfe ernannt. Ein Interministerieller Ausschuss regte die Gründung der „Servicestelle Partnerschafts-Initiative“ (SPI) an. Das Auswärtige Amt richtete in den Botschaften der vom Tsunami betroffenen Länder Partnerschaftsbüros ein, die die deutsche Hilfe vor Ort koordinierten. In Deutschland wurde eine Anlaufstelle bei der bereits bestehenden „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (SKEW) geschaffen, die bei INWENT angesiedelt ist ([www.partnerschaftsinitiative.de](http://www.partnerschaftsinitiative.de)).

Die Bilanz der SPI: Bis Ende Januar 2006 waren 1.400 Hilfsangebote eingegangen, und zwar von Kommunen, Schulen oder Schulklassen und aus der Wirtschaft, aber auch von 250 Einzelpersonen. Über 300 Projektpartnerschaften konnten vermittelt werden. Es wurden mehrere Hilfsangebote auf einzelne Projekte gebündelt. Die meisten Partnerschaften wurden an Schulen vermittelt. Insgesamt wurden von den über 650 Mio. Euro privater Spenden aus Deutschland für Tsunami-Überlebende 25 Mio. Euro über die Partnerschaftsinitiative abgewickelt.

Bonnet lobte die enge Zusammenarbeit mit den deutschen NGOs und nannte sie eine Voraussetzung für den Erfolg des Partnerschaftsmodells. Allerdings seien weniger Partnerschaften vermittelt worden als ursprünglich geplant, denn:

– Unmittelbar nach dem Tsunami mangelte es den NGOs an Kapazitäten, die Hilfsangebote sinnvoll umzusetzen.

– Projekte, die passend für die Vermittlung z.B. an Schulklassen gewesen wären, hatten schon andere Spender gefunden.

– Nicht zuletzt waren viele NGOs nicht auf eine Klientel eingerichtet, die eine zum Teil sehr kleinteilige Berichterstattung über den Projektfortschritt erwartete.

Diese Probleme seien nicht spezifisch für die SPI, sondern betreffen alle NGOs. Es sei zwar aus Sicht des BMZ zu vermeiden, dass eine staatliche Organisation zum Durchleiter privater Mittel werde, aber in der Notsituation nach dem Tsunami habe die SPI auch auf die Unterstützung der GTZ zurückgegriffen, etwa bei der Vermittlung von Schulpartnerschaften für Sri Lanka,

in Banda Aceh habe zudem eine DED-Fachkraft die SPI unterstützt.

In den nächsten Monaten gehe es um die Konsolidierung und Qualitätssicherung der Partnerschaften. Das Ziel sei es, die Initiativen in langfristig stabile Partnerschaften zu überführen. 2007 wird SPI in die Strukturen der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ integriert und die Außenstrukturen des Auswärtigen Amtes in den Tsunami-Ländern werden in die Botschaften eingegliedert.

Bonnet zählte eine lange Reihe von Punkten auf, die unter „lessons learned“ gefasst werden:

– Eine Notsituation ist nicht für den Aufbau langfristiger Partnerschaften geeignet. Der Aufbau von Partnerschaften sollte erfolgen, wenn das erste Chaos vorbei ist oder im Idealfall sogar ohne den Anlass eines Notfalls.

– Ein neuer Spendertyp ist entstanden, der individuell und projektbezogen aktiv werden möchte.

– Die eigenen finanziellen Kapazitäten sind dahingehend zu hinterfragen, was auch langfristig getragen werden kann.

– Partnerschaften sollten vertraglich fixiert werden, um spätere Enttäuschungen zu vermeiden.

– Die hiesigen Partner sollten sich um einen Perspektivwechsel bemühen. Es geht nicht darum, unsere Werte zu exportieren, sondern die Wünsche und Bedürfnisse der Partner vor Ort zu beachten.

– Zu hohe Erwartungen an die Partner vor Ort sollten vermieden werden.

– Vor dem Eingang der Partnerschaft ist eine interkulturelle Kompetenzbildung angeraten.

– Partnerschaften leisten dann einen Beitrag zum besseren gegenseitigen Verständnis, wenn entwicklungsbezogene Bildung hinzukommt.

– Kommunen brauchen Beratung durch EZ-erfahrene Partner in Deutschland.

– Eine Medienbegleitung hilft, positive Meldungen den Spendern rückzukoppeln.

Michael Brandt von der „Vereinten Evangelischen Mission“ (VEM, <http://www.vemission.org/>) in Wuppertal, berichtete über Erfahrungen mit langfristigen Partnerschaften. Die VEM wird von einer Gemeinschaft von 34 Kirchen aus Asien, Afrika und Deutschland getragen und von einem international besetzten Gremium geleitet. Seit den 70er Jahren hat die VEM etwa 100 Partnerschaften initiiert, davon haben 98 Bestand. Diese sind



eher kleinteilig angelegt; ihr Ziel ist das ökumenische Lernen. Michael Brandt zählte als typische Probleme auf:

- Überidentifikation mit dem Süd-Partner,
- Mangel an Kommunikation, v.a. die Süd-Partner schreiben wenig,
- übertriebene Fokussierung auf das Projekt, der Finanztransfer wird wichtiger als das interkulturelle Lernen.

Brandt erklärte, die VEM würde gerne Süd-Süd-Partnerschaften ermöglichen, z.B. über eine indirekte Finanzierung, bei der Geld aus Deutschland für Süd-Süd-Begegnungen eingesetzt wird. Doch das Interesse daran sei bisher im Norden und im Süden gering.

Auch Brandt empfiehlt, Partnerschaften vertraglich abzusichern. Inhalte eines Vertrags könnten folgende Punkte sein:

Füreinander beten, übereinander informieren, Komitees aufbauen, Informationen versenden, Besuchsreisen ermöglichen (auch für Frauen und Kinder), Partner in ihrem Umfeld wahrnehmen, Transparenz schaffen, Lobby- und Advocacy-Arbeit in Deutschland durchführen.

Nach dem Tsunami trafen aus Deutschland 180 Anfragen nach geeigneten Hilfsprojekten bei der VEM ein. Dieser Ansturm ließ die VEM befürchten, die eigenen Standards nicht erfüllen zu können. Die VEM entschloss sich zu einer Zusammenarbeit mit 15 ausgewählten deutschen Kommunen. Anderen Hilfsangeboten wurde entsprochen, indem um Finanzspenden ohne direkte Projektvermittlung gebeten wurde. Brandt vermutete, dass die meisten der kommunalen Partnerschaften nach dem Wiederaufbau eingestellt würden, dass es also nicht zu langfristigen Partnerschaften kommen werde.

Christian Peirick vom Innenministerium Rheinland-Pfalz erläuterte die Partnerschaft seines Bundeslandes mit Ruanda, die als Vorbild für die SPI gedient hatte. Anders als alle anderen Bundesländer konzentrierte Rheinland-Pfalz sein Entwicklungsengagement seit 1982 auf ein einziges Land, nämlich Ruanda. Es handelt sich um eine „Graswurzelpartnerschaft“, bei der Gemeinden, Schulen und Einzelpersonen Kleinprojekte in Ruanda unterstützen. Projektvorschläge auf den Gebieten Erziehung, Gesundheit, Wasser- und Stromversorgungen sowie Frauenförderung, Handwerk und Landwirtschaft werden von ruandischen Partnern formuliert. In einem Koordinationsbüro in Kigali werden diese geprüft und die Finanzanträge an das Land Rheinland-Pfalz geschrieben, dort erfolgt auch die Projektabrechnung. Das Ministerium übernimmt die Vermittlung genehmigter Projekte an deutsche Partner, überprüft die Berichte des Koordinierungsbüros und informiert die deutschen Partner über Projektfortschritte.

Der Genozid in Ruanda hat die Partnerschaftsaktivitäten zwar für einige Zeit unterbrochen, doch die langjährig gewachsenen Beziehungen trugen dazu bei, dass auch dieser Einbruch überwunden werden konnte.

Nach dem Tsunami hat Rheinland-Pfalz eine ähnliche Struktur für eine Partnerschaft mit Gruppen in Galle im Süden und Ampara im Südosten Sri Lankas aufgebaut, ebenfalls mit einem Büro in Sri Lanka, das von einer NGO aus Mainz betrieben wird.

Peirick berichtete, dass bei den Spendern großes Interesse an der Unterstützung von Schulen oder Waisenhäusern geherrscht habe, es aber schwierig gewesen sei, Unterstützung etwa für den Kauf eines LKW zu finden, der Bauholz für neue Häuser transportieren sollte.

Insgesamt trafen 240 Hilfsangebote beim Innenministerium Rhein-

land-Pfalz ein, davon stammten 106 von Kommunen. 100 Hilfsangebote sind noch offen, aber nicht alle davon werden noch bearbeitet, denn bei einigen hat das Interesse der Spender nachgelassen und andere haben ihre Mittel unterdessen anderen Projekten zukommen lassen.

Es wurden von Rheinland-Pfalz bisher 50 Projekte finanziert, die Hälfte davon zu 100 Prozent. Insgesamt wurden über 2,7 Millionen Euro Spenden transferiert. Die Partnerschaft mit Sri Lanka ist auf fünf Jahre angelegt. „Wir werben nicht aktiv für Spenden für Sri Lanka, um keine Spenden von Ruanda abzuziehen“, erklärte Peirick. Er hob hervor, dass die Partnerschaften in Rheinland-Pfalz sehr bekannt seien, dass das Spendensammeln häufig als Einstieg in eine tiefere Beschäftigung mit Themen der Entwicklungszusammenarbeit diene und dass persönliche Beziehungen zwischen Menschen beider Länder entstanden seien.

In der Diskussion wurde zunächst die Frage aufgeworfen, ob langfristige Partnerschaften nicht in Gefahr geraten, nach einer gewissen Zeit des Bestehens nur noch von wenigen Einzelpersonen getragen zu werden. Michael Brandt (VEM) räumte ein, dass einige langjährig geförderte Projekte durch immer die gleichen Ausschussvorsitzenden vertreten würden. Die VEM empfehle ihren deutschen Partnern daher, stets Nachwuchs heranzuziehen und auch wechselnde Personen zu den Delegationsreisen mitzunehmen.

Sei nicht das Geld ein störender Faktor bei einer langfristig angelegten Partnerschaft? Hans-J. Steubing (Zentrum Ökumene der Evangelischen Kirche Hessen Nassau) schlug vor, als Kriterium für eine gelungene Partnerschaft danach zu fragen, ob sie themen- oder projektorientiert gestaltet sei. „Wenn ein Projekt nach dem anderen abgewickelt wird, ist das nicht so sinnvoll wie eine themengestaltete Zusammenarbeit.“ Schließlich sollten die Partnerschaften nicht dazu dienen, ein Helfersyndrom von deutschen Partnern zu befriedigen. Michael Brandt ergänzte, unter „Lernen“ sei ja nicht nur die Aneignung von Fachwissen, sondern Herzensbildung gefragt, es gehe um interkulturelles Lernen, wozu auch kleine Projekte geeignet seien.

Als positives Beispiel nannte Christian Peirick, dass Informationen über das Partnerland Ruanda Eingang in Schulbücher in Rheinland-Pfalz gefunden hätten.

Wolfram Walbrach (Evangelische Kirche im Rheinland) kritisierte das Schlagwort der „Partnerschaft auf Augenhöhe“. Er forderte eine „Entmythologisierung“: „Kann man überhaupt auf Augenhöhe miteinander umgehen, wenn die Süd-Partner wissen, dass wir das Geld haben, das sie brauchen?“ Walbrach fand viel Unterstützung für seine Ansicht. Es wurde hervorgehoben, dass etwa die Suche einer ungarischen Kirche nach Dialogpartnern in Deutschland ohne Resonanz blieb, da offensichtlich das Gefälle zwischen Geber und Nehmer hier nicht groß genug war, um (deutsche) Geber zu befriedigen. Es wurde resümiert, dass es offenbar eine Lernaufgabe sei, die Dominanz des Nordens in Nord-Süd-Partnerschaften abzubauen.

Die Erfahrungen aus den internationalen Städtepartnerschaften, die Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg einging, sollten daraufhin abgeklöpft werden, ob sie auf Nord-Süd-Partnerschaften übertragbar seien.

Beim interkulturellen Lernen müsse das Lerninteresse genauer definiert werden. Hinsichtlich der Tsunami-Partnerschaften sei das Jahr 2006 für eine Evaluierung besonders interessant, denn jetzt entscheide sich, ob Nothilfeinitiativen in langfristiges Engagement überführt werden könnten.

## Marketingevent Katastrophe

### Über Öffentlichkeit, Verantwortung und Solidarität

Von Charlotte Schmitz

**Katja Maurer (medico international):**

Nicht erst seit der Tsunami-Katastrophe zeichnet sich eine zunehmende Medialisierung und damit einhergehend eine Kommerzialisierung der Hilfe ab. Schnelle, zupackende Hilfe, am besten noch vor laufender Kamera demonstriert, ist zu einem publicityträchtigen Verkaufsschlager geworden. Die Medialisierung schafft ein Bild von Hilfe, das notwendigerweise auch Wirkung auf die Praxis von Hilfe hat.

Nach dem Tsunami hat diese Dynamik aus Katastrophe, Notwendigkeit von Hilfe, Spendenbereitschaft und Medieninteresse eine neue Qualität erlangt.

Die Tsunami-Spendengelder, die in vielen Fällen sicher gut und hilfreich eingesetzt wurden, haben nicht nur die politische und soziale Landschaft in den betroffenen Regionen beeinflusst, sondern auch den Markt der konkurrierenden Hilfsorganisationen verändert. Langfristige entwicklungsorientierte Hilfe, die neben der Einzelfall- und Nothilfe auf langfristige strukturelle Änderungen und damit auf Selbsthilfe setzt, scheint ins Hintertreffen geraten zu sein. Nicht mehr Rettung wird gesucht, sondern nur noch Retter.

Neben medienkritischem Kulturpessimismus gilt es das „Trotzdem“ zu erwähnen. Medico beschäftigt sich seit einigen Jahren mit den beschriebenen Phänomenen. Uns geht es um die Frage, wie ein Hilfskonzept, das sich als soziales Handeln versteht und zum Ziel hat, sich selbst überflüssig zu machen, angesichts sich verändernder Bedingungen aufrecht erhalten werden kann. Ohne ein Verständnis in Medien und Öffentlichkeit für die komplexen Zusammenhänge von Hilfe wird das nicht gelingen.

Die Debatte nach dem Tsunami hat ein günstiges Klima für eine Reflektion der Hilfe geschaffen. Um eine nachhaltige Hilfe im Medienzeitalter zu sichern, brauchen wir eine katastrophopolitische Bildungsarbeit, die folgenden Bedingungen genügt:

1. Eine andere Öffentlichkeitsarbeit der Hilfsorganisationen. Nicht alles, was dem Spendenaufkommen nützt, nützt auch der Hilfe. Die Bilder, die wir selbst schaffen, verändern auch den Inhalt unserer Arbeit.
2. Wir müssen mit Mythen aufräumen, die wir mit dem Verweis auf Spendengelder gerne pflegen. Es stimmt nicht, dass die Opfer einer Katastrophe hilflos sind. Die Katastrophenbewältigung im Fernsehen beginnt erst mit dem Eintreffen ausländischer Helfer, das führt auch häufig zu Hilfsmaßnahmen, die die Selbsthilfekräfte beschädigen.
3. Die Hybris der eigenen Öffentlichkeitsarbeit gilt es zu reflektieren. Hilfsorganisationen können Katastro-

phen wie das Erdbeben in Pakistan nicht einmal annähernd abfedern. Eine Öffentlichkeitsarbeit zugunsten von Prävention, für lokalen Katastrophenschutz, erdbebensichere Häuser etc. ist nötig. Da sind auch internationale Institutionen, so bürokratisch sie auch sein mögen, gefragt.

4. Überfinanzierung und Mittelabflussdruck dürfen kein Thema von Experten sein. Dass man gute Projekte mit zu viel Geld zerstören kann, muss man auch öffentlich sagen dürfen. Wer die viel bemühte Partenerorientierung ernst nimmt, muss auch Bedingungen schaffen, sie zu realisieren.

5. An die Adressen der Medien: Die Medialisierung der Hilfe wird in meinen Augen vor allen Dingen dort problematisch, wo Medien selbst zum Akteur der Hilfe werden. Wir brauchen die Medien als kritische Begleiter. Schlüpfen sie selbst in die Rolle des Akteurs, dann ist das Ende einer aufgeklärten Katastrophenberichterstattung eingeläutet.

**Henning Krumrey (Leiter der Redaktion Parlament der Zeitschrift „Focus“):**

Die Spenden und das Spendensammeln selbst werden zu einem medialen Ereignis. Dabei sind langfristig orientierte Initiativen schlechter zu vermarkten als Nothilfemaßnahmen. Je stärker eine Katastrophe medial präsent ist, desto höher ist das Spendenaufkommen. Die hohe Spendenbereitschaft für Tsunami-Überlebende ist auf vier Faktoren zurückzuführen:

– Die Region ist als Urlaubsziel vertraut.

– Es handelte sich beim Tsunami um eine Naturkatastrophe, die man vorher nicht kannte.

– Urlauber stellten ihre Videos von dem Unglück ins Internet. Die Amateurvideos machten die Berichterstattung der professionellen Medien authentischer.

– Da sich die Katastrophe zur Weihnachtszeit ereignete, war die emotionale Spendenbereitschaft ohnehin erhöht.

Medien geben zunehmend die Rolle des Beobachters auf und werden zu Akteuren. TV-Sender veranstalten Boxkämpfe und werben dann für diese; die „Bild“-Zeitung veröffentlicht Auto-Tests und vertreibt Autos – die Vermischung von Rollen beschränkt sich nicht nur aufs Spendensammeln. Spendensammeln ist jedoch besonders beliebt, denn es verleiht den Medien ein positives Image. Medien lassen sich deshalb leicht zu ad-hoc-Aktionen verführen. Die Berichterstattung über Spenden generiert wiederum Spenden. Die Leser-Blatt-Bindung wird durch Spendenaktionen erhöht. Ein Teil der Spender nutzt die mediale Berichterstattung zur eigenen Imagebildung, z.B. Großunternehmen.

#### Dokumentation

**Längst entscheiden die Medien durch ihre Berichterstattung mit darüber, wie Spendengelder erworben und verwendet werden. Damit haben sie ihre angestammte Rolle als Berichterstatter verlassen. Welche Chancen und Risiken birgt diese Entwicklung? Wie können Hilfsorganisationen mit den Medien zum beiderseitigen Nutzen zusammenarbeiten? Müssen sich die Hilfsorganisationen auf die Spielregeln der Medien einlassen oder können sie eigene Akzente setzen? Diese Problematik diskutierten Katja Maurer von der Frankfurter Nichtregierungsorganisation „medico international“, EED-Vorstandsmitglied und VENRO-Vorsitzende Claudia Warning sowie Focus-Redakteur Henning Krumrey. Es moderierte Michael Hartmann von der Evangelischen Akademie Berlin.**

Langfristiges Engagement für Entwicklung hingegen ist eher langweilig. Es erfolgt daher eine Verschiebung des medialen Interesses hin zu Akut-Maßnahmen. Langfristige Hilfe lässt sich schlechter abbilden. Wenn es jedoch an Bildern fehlt, mangelt es auch an Medieninteresse.

Die Hilfsorganisationen müssen sich in Hinblick auf ihren Umgang mit Medien entscheiden, ob sie mehr oder weniger Spenden einwerben wollen. Um einen hohen Spendenfluss zu erreichen, muss man bei der Berichterstattung auf die Tränendrüse drücken.

Organisationen können aber auch mehr Zurückhaltung der Medien einfordern und klarmachen, wieso ein langfristiges, transparentes Engagement wichtig ist. Wenn das nicht gelingt, muss auch eine auf nachhaltige Entwicklung orientierte Organisation mehr auf Show setzen.

**Claudia Warning, EED-Vorstandsmitglied, zuständig für Internationale Programme:**

Ich widerspreche der These von Frau Maurer, Hilfe werde zum Verkaufsschlager, ebenso wie der Überlegung von Herrn Krumrey, Berichte über Entwicklungszusammenarbeit seien langweilig, interessierten niemanden und seien deshalb nicht druckbar. Meine eigene „Tsunami-Erfahrung“, die ich als Vorstand der Karl Kübel Stiftung sammelte, zeigt die andere Seite: Innerhalb kürzester Zeit sind wir Medienpartnerschaften eingegangen, die von einem echten Interesse ausgehen und langfristige Begleitung darstellen. Journalisten können zuhören. Und Journalisten können Themen setzen. Die „Ausrede“ mancher Journalisten, dass niemand sich für langfristige Entwicklungszusammenarbeit interessiere, mag ich nicht gelten lassen und ist mir zu bequem. Natürlich gibt es Kommerzialisierung und Effekthascherei, aber es gibt auch die andere Seite, und die spreche ich an.

Bei der Arbeit der Medien war aber auch zu bemerken, dass es keine systematischen Recherchen gab, oft war die Berichterstattung von Zufällen abhängig. Daher sehe ich es als unsere Aufgabe als NGOs an, das Interesse der Medien zu wecken und zu „bedienen“. Medienpartnerschaften sind hier ein Weg. Dafür brauchen wir allerdings Spielregeln, vielleicht einen Kodex. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sollten dabei aber nicht stehen bleiben, sondern sich bemühen, für entwicklungspolitische Themen ein „mediales Grundrauschen“ zu erzeugen. Ich halte daher gute Pressearbeit von Fachleuten innerhalb einer NRO für unabdingbar. Es liegt auch an uns, also Organisationen wie dem Evangelischen Entwicklungsdienst, langfristig in den Mediendialog zu investieren und ein Grundverständnis herzustellen.

**Michael Bünthe/Tagungsbeobachter:** Bisher gibt es einen Zwang zur schnellen Abwicklung von Spendengeldern. Kann man die Spender auf Hilfe für langfristige Projekte vorbereiten, damit sie z.B. ohne Zweckbindung spenden?

**Henning Krumrey:** Die Zweckbindung bei den TV-Galas zum Spendensammeln ist nur schwer aufzuheben, weil der Zuschauer bestimmte Erwartungen hat. Bei Großspendern ist es sicherlich Erfolg versprechender, auf eine vernünftige Verwendung der Spenden zu beharren. Einem Unternehmen, das sein Image verbessern will, ist es egal, ob es Tsunami-Überlebenden oder den Betroffenen vom Erdbeben in Pakistan hilft, hier wäre also ein guter Ansatz.

Ich bin im Übrigen gegen jede Form von Medienpartnerschaft. Als altmodischer Purist bin ich der Meinung, ein Journalist solle sich nicht mit dem Anliegen gemein machen, über das er berichtet, sondern nur beobachten. Ein Engagement von Journalisten geht mir zu weit.

**Katja Maurer:** D'accord, aber dann geht es auch um die Frage, wie kommen Kontonummern in die Medien. Ich sehe einen Widerspruch in der Argumentation von Henning Krumrey. Es entsteht ein Teufelskreis: Beim Spenden geht es nicht mehr um den Bedarf, sondern um das Medieninteresse. Die Medien sollten sich stärker zurücknehmen und besser sachkundig machen. Außerdem müsste es auch den Versuch einer objektiven Berichterstattung geben. Es sollten nicht nur die eingeflogenen, westlichen Helfer interviewt werden, sondern auch die lokalen Organisationen. Außerdem sollten auch die kritischen Debatten in den Medien wiedergegeben werden.

**Ulrike Felsenstein/Brot für die Welt:** Das hohe Spendenvolumen beim Tsunami ist ein Indikator, dass aus dem Bauch heraus gespendet wurde. Gespendet wurde für die Nothilfe. „Brot für die Welt“ hat dann dazu aufgerufen, auch die langfristige Hilfe zu unterstützen, aber der Versuch umzusteuern hat nicht gefruchtet. Die Medien sollten differenzierter berichten.

**Heinz Fuchs/EED:** Hier wird nicht unterschieden zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und privaten. Das ist unzulässig. Die Kirchen sollten ihre Rolle in der Medienpolitik der öffentlich-rechtlichen Sender aktiv nutzen! Die öffentlich-rechtlichen Medien haben auch einen Erziehungsauftrag. Der Unterschied zwischen ihnen und den Privatsendern geht aber mehr und mehr verloren. Warum ist es so „unerotisch“, über langfristiges Entwicklungsengagement zu reden? Wie kann das interessanter werden?

**Henning Krumrey:** Jetzt muss ich lauter unfreundliche Sachen sagen, es hilft ja nichts, drum herum zu reden: Entwicklungshilfe interessiert keinen! Es sei denn, es passiert was ganz Schlimmes. Es ist kein Zufall, dass Entwicklungspolitik so wenig in den Medien vorkommt. Es kämpfen ja schon die Politikredakteure darum, mit innenpolitischen Themen in die TV-Nachrichten zu kommen. Schon die Innenpolitik ist zu komplex, um spannend zu sein, umso mehr trifft das für die Entwicklungspolitik zu. Außerdem betrifft die Entwicklungspolitik den Normalbürger nicht. Gefragt sind Themen wie Geld oder Gesundheit. Komplexere Themen interessieren immer weniger. Dagegen kommen Sie nur an, wenn Sie Ihr Thema interessant machen, aber ich weiß nicht, wie das gehen soll.

**Claudia Warning:** Trotz eigener positiver Erfahrungen gebe ich Herrn Krumrey Recht, was die Skepsis gegenüber Medienpartnerschaften angeht. Es wird schwierig, wenn die Medien ihre Rolle verlassen und selbst zum Akteur werden und wir das auch noch mitmachen. Brauchen wir einen „Code of Conduct“ für den Umgang mit den Medien? Ich denke ja. Wie gehen wir mit Spendengalas um? Wollen wir die mitmachen? Und wie können wir eingreifen, wenn sich die Spirale immer weiter dreht? Ich stimme allerdings nicht zu bei der fatalistischen Einschätzung, Entwicklungspolitik interessiere die Leser oder Zuschauer nicht. Journalisten können auch Themen setzen – was sie übrigens täglich tun. Ich bin sicher, dass die Medien diese Macht haben, sie sollten ihr Licht nicht unter den Scheffel stellen.

**Sigit Wijayanta/Yakkum:** Der Leser und Zuschauer ist der Kunde der Medien. Sein philanthropisches Bedürfnis muss befriedigt werden. Medien können aber auch die Öffentlichkeit sensibilisieren. Erfolgsgeschichten von Projekten sind durchaus gefragt.

**Heiner Knauss/EED:** Geht es denn immer nur um Auflagensteigerung? Oder haben Medien nicht auch einen Aufklärungsauftrag? Der so genannte „Karikaturenstreit“ zeigt, dass wir Teil der einen Welt sind, aus der wir uns nicht verabschieden können. Die These, die Welt sei zu kompliziert, sie zu erklären, ist eine Ausflucht. Wo bleibt der Erziehungsauftrag der Medien?

# Katastrophenvorsorge funktioniert am besten dezentral

## Das Potential der Subsidiarität wird unterschätzt

Von Hans F. Illy

### Dokumentation

**Katastrophen verhindern bzw. verzögern Entwicklung, da sie geleistete Investitionen zerstören und Jahrzehnte des Aufbaus zunichte machen. Für Entwicklungsaufgaben vorgesehene Mittel werden umgeleitet für Hilfsmaßnahmen und Wiederaufbauhilfe. Dies gilt sowohl für besonders bedrohte Entwicklungsländer und die von diesen Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen bereitgestellten Mittel wie auch für die entwicklungspolitischen Ressourcen der westlichen Geberländer.**

Schäden durch Katastrophen können auf Jahre hinaus die Lebensgrundlagen bedeutender Bevölkerungsgruppen zerstören, z.B. in Landwirtschaft und Viehzucht, und existierende Infrastrukturen, z.B. Schulen, Gesundheitszentren und Verkehrswege entscheidend in Mitleidenschaft ziehen. In extremen Fällen ändern sich dadurch Siedlungsformen und Bevölkerungsbewegungen. Auch kurz- und langfristige psychologische Effekte ergeben sich, etwa in Arbeitsmoral, Ernährungsgewohnheiten und Familienstrukturen.

Einige konkrete Beispiele:

– Das Erdbeben, das 1972 Managua, die Hauptstadt Nicaraguas, traf, zerstörte nicht nur 20.000 Menschenleben, sondern warf die Ökonomie des Landes um Jahre zurück: physische Schäden in Höhe von 700 Mio. US-Dollar (Dreiviertel des Brutto sozialprodukts); 57 Prozent der Bevölkerung wurde arbeitslos.

– Die jedes Jahr auftretenden Wirbelstürme in einigen tropischen Regionen – Karibik, Golf von Bengalen etc. – führen zu erheblichen Überschwemmungen, die regelmäßig Erwerbsgrundlagen und Wohngebiete zerstören.

– Manche Gebiete Afrikas, die periodisch von Dürren betroffen sind, treiben deren Bevölkerungen noch weiter in die existentielle Armut und lösen umfangreiche Migrationsbewegungen aus.

Katastrophen aller Art unterminieren Entwicklungsanstrengungen und können ganze Länder in die ökonomische Stagnation treiben. Gleichzeitig ist Unterentwicklung ein zentraler Faktor dafür, dass Gesellschaften verwundbar werden für die Folgen potentiell schadensintensiver Ereignisse. Arme Bevölkerungsschichten sind in vielen Ländern in extremster Form solchen Gefahren ausgesetzt, z.B. solche, die an Hängen leben müssen, die durch Rutschungen gefährdet sind, oder in Niederungen, die als erste von Starkregen und deren Folgen weggeschwemmt werden. Man kann also geradezu von einem Teufelskreis von Katastrophen und Unterentwicklung sprechen.

Entwicklungsmaßnahmen können, wenn sie richtig geplant sind, geeignet sein, die Risiken und Folgen von Naturkatastrophen eingrenzen. Obwohl immer häufiger Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgenommen werden, so können sich doch direkt oder indirekt neue Risiken ergeben: Straßenbau und Siedlungsvorhaben für landwirtschaftliche Erschließung führen zu Raubbau an Wäldern und Wasservorräten, was Erosionen, Hangrutschungen und Überschwemmungen zur Folge haben kann. Die Industrialisierung, der sich in den meisten Entwicklungsländern auf die Hauptstadt konzentriert, hat zu Bevölkerungsverschiebungen und Slumbildungen in größten Ausmaßen geführt.

Es ist erstaunlich und gleichzeitig höchst bedenklich, dass Regierungen nach wie vor Entwicklungs- und Umweltschutzpläne vorlegen, in denen solche, durchaus bekannten Risiken nicht angesprochen werden. Dies gilt selbst für Regionen, die jedes Jahr gefährdet sind. Es scheint so, dass diesen Regierungen solche Gefährdungen geradezu „peinlich“ sind. Dadurch werden die Probleme verdrängt und Potentiale für Katastrophenvorbeugung nicht genutzt. Die erforderliche Nothilfe wird weiterhin eine kurzatmige Operation bleiben, die oftmals eine langfristige Abhängigkeit schafft anstatt durch sachgerechten Wiederaufbau auch Ansätze zur Risikoreduktion einzubauen. Es mag seltsam klingen, aber es ist wahr: Katastrophen sind „sinnlos“, wenn sie nicht zum Anlass genommen werden, daraus entwicklungspolitisch zu lernen.

Gleichwohl ist festzustellen, dass die UN-Dekade zur „Reduktion der Folgen natürlicher Katastrophen“ (1990-99) zu einer weltweiten Sensibilisierung für ein verbessertes Katastrophenmanagement geführt hat. Ein Beispiel dafür ist die deutsche Entwicklungspolitik, die die Lücke zwischen „Katastrophenhilfe“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ konzeptionell geschlossen hat durch das Instrument der „Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe“. Dabei wird die Notwendigkeit betont, für zukünftige Gefahren zu sensibilisieren und präventive Elemente einzubauen. Durchführungsorganisationen wie die GTZ, aber auch Nichtregierungsorganisationen und die kirchlichen Entwicklungsdienste haben sich dem angeschlossen und können auf erste Aktivitäten dieser Art hinweisen.

Heute gebraucht man die Begriffe „entwicklungsorientierte Nothilfe“ bzw. „Katastrophenmanagement“, um auszudrücken, dass es um einen ganzheitlichen Ansatz gehen muss, um Risiken antizipieren und ihre Folgen beim Eintritt von Katastrophen begrenzen zu können. Die Ziele des Katastrophenmanagements sollten sein:

– natürliche und „man-made“-Risiken zu identifizieren und potentielle Verluste durch den effizienten Einsatz von Ressourcen zu reduzieren,

– eine prompte Hilfe im Fall von Katastrophen zu garantieren,

– durch den Wiederaufbau nachhaltige Vorsorgepotentiale aufzubauen.

### Ziele der Katastrophenvorbeugung

Jede Strategie der Katastrophenvorbeugung muss darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens eines Schadensereignisses zu reduzieren, die negativen Folgen im Falle des Eintritts einer Katastrophe einzugrenzen und die zuständigen Instanzen eines Landes (national und lokal, staatlich und nicht-staatlich) wie die betroffene Bevölkerung in die Lage zu versetzen, Hilfsmaßnahmen einzuleiten und den Wiederaufbau zu bewerkstelligen.



Die spezifischen Ziele der Katastrophenvorbeugung sind es, Menschenleben, Lebensgrundlagen und ökonomische Ressourcen zu schützen und die direkten bzw. indirekten Kosten sozialer und ökonomischer Folgen möglicher Schadensereignisse möglichst gering zu halten.

Die erste Aufgabe besteht darin, Individuen, Gemeinschaften und nationale Regierungen über die Implikationen solcher Risiken zu informieren und sie in die Lage zu versetzen, geeignete Vorbeugungsmaßnahmen zu ergreifen. Nur so lassen sich Vereinbarungen über geeignete Strategien treffen, insbesondere auch darüber, wie das tatsächliche Vorsorgepotential erhöht werden kann. Ein solch rationales Vorgehen entspricht aber nur selten der jeweiligen sozialpsychologischen Realität, die oft dadurch gekennzeichnet ist, dass Katastrophen als „unvermeidbar“ und „gottgegeben“ angesehen werden. Eine solche Atmosphäre „verdrängt“ eher solche Gefahren als ihnen aktiv zu begegnen. Die Handlungsmuster nationaler Regierungen beschränken sich oft noch darauf, im Falle einer Katastrophe an die internationale Solidarität zu appellieren anstatt das System des eigenen Katastrophenmanagements auszubauen. Dem stehen allerdings inzwischen auch wachsende Potentiale der Selbsthilfe gegenüber, gepaart mit einem hohen Maß an institutionellem Selbstvertrauen. Andere Länder bzw. Ländergruppen haben inzwischen im Rahmen der UN-Dekade – durch Eigenanstrengungen und externe Unterstützung – höchst beachtliche Vorbeugungssysteme aufgebaut (z.B. in Zentralamerika).

### Methoden und Optionen der Risikovorbeugung

Der oben dargestellte allgemeine Überblick zum Katastrophenmanagement umfasst prinzipiell drei Formen der Katastrophenvorbeugung:

– Langfristige Maßnahmen der Vorbeugung, z.B. aktive Formen der Erhaltung und des Ausbaus schützender Infrastrukturen (Aufforstung, Rehabilitierung von Terrassen, Drainagekanälen, Schutz von Flussufern) und der Vermeidung potentiell gefährlicher Formen der Landnutzung (z.B. Verbot von Siedlungen in Trockenflusstälern); Durchsetzung erdbebenresistenter Bauformen.

– Warnsysteme und kurzfristige Maßnahmen der Vorbeugung, z.B. Vorhersagesysteme für Fluten, tropische Stürme, Erd- und Seebeben, Vulkanausbrüche; Katastrophenschutzpläne für spezifisch gefährdete Lokalitäten; Installation von Schutzräumen.

– Aufbau eines Katastrophenschutzes (Festlegung politisch-administrativer Zuständigkeiten); Vorhaltung von Transportkapazitäten und Hilfslagern.

Hinzukommen sollten Maßnahmen der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung für den Katastrophenfall als allgemeine Grundlage für die oben genannten Maßnahmenbündel. Solche Maßnahmen müssen sozio-kulturell angepasst sein und auf jeden Fall darauf bedacht sein, keine zusätzliche Ängste zu fördern.

Auch haben Erfahrungen in León, Nicaragua, erwiesen, dass es sinnvoll ist, Katastrophenphänomene nicht zentriert und isoliert anzusprechen, sondern sie in Programme des „Verhaltens in Krisenfällen“ (in Haushalt, Verkehr etc.) einzubauen. Inzwischen haben viele Länder schon Handbücher für das Verhalten in Katastrophenfällen entwickelt, die die spezifischen, immer wieder vorkommenden Risikoformen berücksichtigen und Empfehlungen für „richtiges Verhalten“ ansprechen.

Woran es jedoch mangelt, ist die regelmäßige Einübung solcher Maßnahmen auf lokaler Ebene. Darauf muss es jedoch ankommen, denn das Wissen über wünschenswerte Verhaltensweisen geht allzu rasch wieder verloren.

### Subsidiarität und Partnerschaft

In vielen Ländern bleibt bisher das Wissen über Methoden der Katastrophenvorbeugung auf die höchste Ebene – etwa das nationale Katastrophenschutzamt in der Hauptstadt – beschränkt, ohne nach unten durchzusickern. Viele lokale Verwaltungen scheuen sich auch nach wie vor, solche Themen anzusprechen, um die Bevölkerung „nicht unnötig zu verunsichern“. Wenn dann aber Katastrophen eintreten, geht viel Zeit durch Untätigkeit verloren, verbunden mit extremen Koordinationsproblemen.

Daraus ergibt sich das Postulat, Katastrophenmanagement möglichst auf die Gemeindeebene zu verlagern und dabei einen besonderen Wert auf die Vorsorge zu legen. Das allgemeine Prinzip der Subsidiarität, d.h. eine vertikale Dezentralisierung von Staatsfunktionen auf die lokale Ebene hin, ist zwar inzwischen in vielen Entwicklungsländern gesetzlich verankert, von einer effektiven Stärkung der Gemeinden ist aber die Realität in der Regel noch weit entfernt.

Nicht einmal Grundfunktionen wie Gesundheit, Erziehung, Wasserversorgung sind wegen der prekären Finanzlage gewährleistet. Wo gibt es da Mittel für eine lokale Katastrophenvorsorge? Hier öffnet sich also ein weites Feld der Sensibilisierung und Kommunikation über lokale

Foto: Birte Detjen



Hans F. Illy

Risikopotentiale und konkrete Vorsorgeschritte. Konkrete Konzepte des „Community Based Disaster Risk Management“ (CBDRM) stehen zur Verfügung, ihre Umsetzung in die Realität steht aber noch in vielen gefährdeten Ländern aus. Nicht einmal eine Feuerwehr (möglichst eine freiwillige, da auf lokaler Partizipation basierend) steht zur Verfügung, von einer Organisation der Bevölkerung für den Katastrophenfall ganz zu schweigen. Dabei ist empirisch nachgewiesen, dass die Länder am besten auf eine Katastrophe vorbereitet waren, die schon die lokale Ebene gestärkt hatten.

Eine recht verstandene Partnerschaft im Prozess des Wiederaufbaus nach einer Katastrophe sollte also Elemente der Katastrophenvorsorge konzeptionell und praktisch einschließen; dies muss eine Aufgabe der internationalen Solidarität sein. Nur eine Erreichung des Status Quo ante kann nicht Ziel der Unterstützung sein (dass dies allerdings schon schwer genug ist, zeigen die Hilfsmaßnahmen nach dem Tsunami in Südostasien), es müssen gewichtige Elemente der Verminderung der Verletzbarkeit der gefährdeten Bevölkerungsteile hinzukommen. Nur ein möglichst rationales und umfassendes System der Katastrophenvorbeugung kann mögliche Gefährdungen in der Zukunft erkennen, eingrenzen und auf ein Minimum reduzieren. Positive Beispiele zeigen, dass dieses durchaus möglich ist.

Prof. Dr. Hans F. Illy ist Politik- und Verwaltungswissenschaftler am Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung ([www.arnold-bergstraesser.de](http://www.arnold-bergstraesser.de)) sowie Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des „Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge“ (DKKV, [www.dkkv.org](http://www.dkkv.org)).

# Katastrophen und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

## Erwartungen an die Politik

Von Charlotte Schmitz

### Dokumentation

**Welchen Beitrag zur Prävention und Bewältigung von Katastrophen kann die deutsche Politik leisten? Zum Tagungsabschluss bot diese Frage den Ausgangspunkt, die Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit der Akteure auszuloten. Auf dem Podium diskutierten Monika Huber, entwicklungspolitische Beauftragte im Berliner Büro des EED, Adolf Kloke-Lesch, Leiter der BMZ-Unterabteilung „Frieden, Demokratie, Menschenrechte und UN“, Christian Ruck (MdB-CSU), Obmann im Bundestags-Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU, sowie Tagungsbeobachter Michael Bünthe.**

Adolf Kloke-Lesch eröffnete die Diskussion, indem er das Zusammenspiel von Nothilfe und langfristiger Entwicklungsarbeit betonte: „Wir müssen unser Engagement vom Ziel her denken und die Entwicklungszusammenarbeit schon bei der Nothilfe mit einbeziehen, ebenso müssen Entwicklungsprojekte aber auch Aspekte der Katastrophenvorsorge berücksichtigen.“ Ein Beispiel ist die Schaffung von Rechtssicherheit und institutionellen Strukturen, wie die Errichtung eines Einwohnermeldewesens und von Katasterämtern. Grundbücher ermöglichen es, dass Eigentum mit Hypotheken beliehen und so der Wiederaufbau finanziert werden kann.

Monika Huber betonte, dass der EED in erster Linie eine Entwicklungs- und keine Nothilfeorganisation sei, denn die Partner des EED seien auf langfristige Entwicklungsarbeit ausgerichtet. „Für uns besteht dabei die Herausforderung, die Selbsthilfepotentiale der Partner nach einer Katastrophe weiter zu stärken, ohne die Hilfsmaßnahmen internationaler NGOs unterbinden zu wollen.“

Christian Ruck hob hervor, dass auch unter Armutbedingungen eine stärkere Katastrophenvorsorge getroffen werden müsse. Außerdem habe der Tsunami gelehrt, dass die bestehende Form der gesetzlichen Zweckbindung von Spenden nicht sinnvoll sei. Die Politik müsse eine Regelung treffen, die eine Freigabe der Spenden für langfristige Entwicklungsprojekte ermögliche, sobald die Nothilfe abgeschlossen ist.

Adolf Kloke-Lesch ordnete die Entwicklungszusammenarbeit („development“) als eines von drei Instrumenten internationalen Handelns ein, das an der Seite von Diplomatie („diplomacy“) und Verteidigung („defence“) steht. Diese drei „d“ müssten vom BMZ, auch über die Ressortgrenzen hinweg, analysiert werden, im politischen Handeln würden die drei Dimensionen jedoch von den jeweiligen Akteuren abgedeckt. Die Berücksichtigung der verschiedenen Handlungsfelder sei gerade in komplexer werdenden Katastrophenszenarien wichtig, insbesondere wenn sich bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen gegenseitig verstärken.

Adolf Kloke-Lesch schloss dabei – auch wenn es nicht das Handlungsfeld des BMZ sei – militärisches Eingreifen in Krisensituationen nicht aus. Dieses rief Widerspruch unter den Teilnehmern hervor, die die Bedeutung Konflikt verhütender Diplomatie und Entwicklungshilfe betonten. Monika Huber sagte: „Als EED können wir nicht zurück hinter unsere Parteinahme für die Armen und hinter die Orientierung an Menschenrechten.“ Der EED habe nicht die Aufgabe, ein militärisches Eingreifen zu fordern. „Wir geben in unserem Handeln der Hoffnung Ausdruck, dass ein gerechter Friede möglich ist.“

Michael Bünthe warf die Frage nach der Arbeitsteilung zwischen Auswärtigem Amt (AA) und BMZ in Sachen Nothilfe auf. Christian Ruck wies darauf hin, dass sich nicht nur AA und BMZ mit Themen der Entwicklungszusammenarbeit befassen, sondern auch andere Ministerien wie etwa das für Landwirtschaft oder das für Forschung und Technologie. Hier sei eine bessere Koordination vonnöten. Aber auch auf internationaler Ebene, etwa beim Zusammenspiel von UN-Organisationen und der EU, sei eine stärkere Konzentration der mit Entwicklungszusammenarbeit befassten Institutionen erforderlich.

Die von Christian Ruck angesprochene Forderung nach verstärkter Konzentration und Kohärenz staatlicher Stellen rief den Widerspruch von Adolf Kloke-Lesch hervor. Er lobte die Kooperation von AA und BMZ. „Ich warne zugleich vor dem Mythos der Koordination. Auf internationaler Ebene können nicht alle Aufgaben scharf voneinander abgegrenzt werden.“

„Ich habe den Eindruck, auf internationaler Ebene haben wir bereits eine Vielfalt erreicht, die man als Chaos bezeichnen könnte“, erwiderte Christian Ruck. 32 Organisationen der UN seien im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, auf EU-Ebene seien ebenfalls mehrere Direktionen dafür zuständig. Auch die Zahl der deutschen NGOs nehme immer weiter zu, so dass der Fördertopf des BMZ unter immer mehr Gruppen aufgeteilt werden müsse. Im Koalitionsvertrag sei festgeschrieben, dass die Arbeitsteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden solle.

Michael Bünthe gab zu Bedenken, dass Nothilfe und langfristige Entwicklungszusammenarbeit unterschiedlichen Prinzipien folgten. Nothilfe müsse politisch neutral und unparteiisch sein, um erfolgreich helfen zu können, während Entwicklungszusammenarbeit die Parteinahme für die Anliegen der Armen erfordere. Adolf Kloke-Lesch stimmte dem zu und wies darauf hin, dass dies ein Teil der professionellen Herausforderung in der Entwicklungszusammenarbeit sei.

Auch Monika Huber nahm diesen Gedanken auf und verwies auf die Herausforderung für EED-Partner, also Kirchen und zivilgesellschaftliche Organisationen. „Unsere Partner sind in ihren vielfältigen Aktivitäten eng mit armen Bevölkerungsgruppen verbunden und mit diesen solidarisch. In Katastrophensituationen müssen sie dann aber mit dem Neutralitätsgebot umgehen und mit oft ungeliebten staatlichen Stellen und auch dem Militär zusammenarbeiten. Auf diesen Balanceakt vorbereitet zu sein, ist auch ein Teil von Katastrophenvorsorge. Im Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure, gerade zwischen den kirchlichen Entwicklungshilfeorganisationen, müssen wir unsere Partner hierin intensiver als bislang begleiten und unterstützen.“

## Rückt die Welt zusammen?

### Das Katastrophenjahr 2005 und die langfristige Entwicklungszusammenarbeit

Von Charlotte Schmitz

#### Dokumentation

**Ersetzt eine Nothilfe auf die Dauer die langfristige Entwicklungszusammenarbeit? Welche Rolle spielen Politik und NGOs in diesem Zusammenhang? Über diese Fragen debattierten bei einer öffentlichen Podiumsdiskussion in der Französischen Friedrichstadtkirche/Berlin BMZ-Staatssekretär Erich Stather, Sushant Agrawal von CASA/Indien und Nikolaus Schneider, Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland und Aufsichtsratsvorsitzender des EED. Es moderierte Sabine Porn von Radio Berlin-Brandenburg.**

Sushant Agrawal erinnerte sich daran, wie er kurz nach dem Seebeben Anrufe aus aller Welt erhielt. „Ich fühlte mich nicht allein angesichts der Katastrophe“, sagte Agrawal, in diesem Sinne stimme es, dass die Welt zusammengerückt sei. Er übte jedoch Kritik an einer Art von Hilfe, die die Empfänger zu Opfern erniedrige und Selbsthilfekapazitäten ersticke. Er plädierte dafür, in den indischen Gemeinden vor Ort Katastrophenvorsorgeteams zu gründen und zu schulen. Zu einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Nord und Süd gehörten für ihn drei Aspekte:

- ein gemeinsames Verständnis der Gründe, die zur Partnerschaft führen,
- eine Verantwortung beider Partner füreinander,
- die Fähigkeit, Rechenschaft über die eigenen Handlungen abzulegen.

Staatssekretär Erich Stather erklärte, dass angesichts sich häufender Katastrophen die Entwicklungszusammenarbeit Gefahr laufe, zur Katastrophenhilfe zu werden, anstatt sich gestalterischen Aufgaben zu widmen. Die Entwicklungshilfe dürfe aber nicht von der humanitären Hilfe überlagert werden. Zwar sei die Hilfsbereitschaft der Bundesbürger bewundernswert, doch sei nicht nur Hilfe, sondern auch Vorbeugung vonnöten.

Präses Nikolaus Schneider gab Denkanstöße zur moralischen Dimension der Katastrophe. Erleichterte Kommunikationsmöglichkeiten, Tourismus und wachsende Partnerschaften ließen die Welt zusammenrücken, doch die Kluft zwischen Arm und Reich wachse. „Wir erfahren viel voneinander, doch aus Information muss Kenntnis werden“, mahnte Schneider.

Die Hilfsbereitschaft der Spender nach dem Tsunami sei beispiellos gewesen, aber nach dem Erdbeben in Pakistan seien Mittel nur spärlich geflossen. Schneider erklärte dies mit der Funktion des Tsunamis als „Gleichmacher“, der Einheimische und Touristen betroffen habe. Er sah vier positive Entwicklungen:

- Die Menschen sind zu Solidarität in der Lage,
- langjährige Zusammenarbeit mit Partnern hat sich bewährt,
- gewachsenes Vertrauen hat gemeinsames Handeln in der Not ermöglicht,
- Fachleute erkennen zunehmend die Bedeutung des Zusammenhangs von Nothilfe, langfristigem Wiederaufbau und Katastrophenvorsorge.

Präses Schneider erinnerte daran, dass es Zeit braucht, Hilfsstrukturen aufzubauen. In der Öffentlichkeit werde häufig erwartet, Spenden würden sofort in konkre-

te Projekte umgewandelt. Allerdings könne Geld auch zerstören, wenn es unvorsichtig eingesetzt werde. Wenn Hilfsorganisationen hohe Gehälter zahlen, kann das inflationäre Tendenzen auslösen, die wiederum Armut fördern. Schneider rief dazu auf, Hilfsinteressen zu hinterfragen. Letztlich sei das Ziel, Verletzlichkeit zu mindern, denn Katastrophen werde es immer geben.

Alle Teilnehmer der Podiumsdiskussion sprachen sich für eine bessere Verschränkung von Nothilfe und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit aus. Staatssekretär Erich Stather lobte in diesem Zusammenhang die enge Zusammenarbeit mit NGOs. „NGOs sind oft schneller als staatliche Nothilfeteams und besitzen unter Umständen bessere lokale Kontakte.“ Auf die Tsunami-Katastrophe habe die Regierung geantwortet mit der Öffnung der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ als Andockpunkt für Privatpenden.

Präses Nikolaus Schneider bewertete den Reflex der Menschen, helfen zu wollen, als positiv. Er warnte jedoch davor, die Empfänger der Hilfe nur als Opfer zu sehen. Das beraube sie ihrer Würde, weil ihre Fähigkeiten zur Selbsthilfe missachtet würden. Hinter einer solchen Einstellung könne sich – wenn auch unbewusst – eine Haltung der eigenen Überlegenheit verstecken. Manchmal erwachse eine solche Überheblichkeit auch aus dem Gefühl heraus, mittels Technik die Welt beherrschen zu können. „Die erste Einstellung ist eine lässliche Sünde, doch die zweite wiegt schwerer; sie ist geprägt vom westlichen Verständnis der Natur“, erklärte Schneider.

Er rief dazu auf, spiritueller zu arbeiten und sich bewusst zu machen, dass Leben immer auch verletzlich sei. Ziel sei es, mit der Verletzlichkeit umgehen zu lernen. Die menschliche Technik sei janusköpfig und führe zu neuen Risiken. Sich für eine größere Sensibilität im Verständnis von Natur, Leben und Menschsein einzusetzen, gehöre zu den Aufgaben der Kirche.

Dieses forderte den Widerspruch von Erich Stather hervor. Der Umweltgedanke sei ein zentraler Punkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Wie jedes andere entwickle sich auch dieses Politikfeld weiter, und zwar auch in der Technikfrage. Großprojekte wie Staudämme würden inzwischen nicht mehr favorisiert. Auch die Politik sei zu der Erkenntnis gekommen, dass nicht alles, was machbar ist, auch sinnvoll sei.

Präses Schneider forderte, dass die Nothilfe das Gebot der Transparenz beachten solle. Offenlegung der Ausgaben sei wichtig, um Korruption zu verhindern. Kenntnisse im Umgang mit der Natur seien zu fördern, denn auch die Abholzung der Mangrovenwälder, um Strände für den Tourismus zu öffnen, habe zu den verheerenden Auswirkungen des Tsunami beigetragen.

Abschließend sagte Präses Schneider: „Die Welt ist zusammengerückt, das kann man nicht wegdiskutieren. Doch wir müssen die Welt so gestalten, dass alle Menschen in Würde leben können.“

# Evangelischer Entwicklungsdienst

**Für ein Leben in Gerechtigkeit**



In weltweiten Partnerschaften beteiligt sich der EED am Aufbau einer gerechten Gesellschaft. Der EED berät seine internationalen Partner und unterstützt sie finanziell. Er vermittelt Fachleute in Projekte nach Übersee und vergibt Stipendien an Nachwuchskräfte aus Partnerländern. In Deutschland unterstützt der EED die entwicklungspolitische Bildungsarbeit von Gruppen und Gemeinden. Er gibt Zuschüsse zu Seminaren und Studienreisen, zu Kampagnen, Recherchen und Informationsmaterial.

Mit seiner Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit trägt der EED entwicklungspolitische Anliegen in Kirche und Gesellschaft. Er ergreift und fördert Maßnahmen, die das Bewusstsein und die Bereitschaft wecken und stärken, sich für die Überwindung von Not, Armut, Verfolgung und Unfrieden in der Welt einzusetzen.

Die Partner des EED sind weltweit Kirchen, christliche Organisationen und nichtkirchliche Träger. Mit ihnen gemeinsam arbeitet der EED für ein Leben in Würde, Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung sind seine Leitbilder. Entwicklung in Partnerschaft ist ein Kernelement seiner Arbeit.

Mitglieder des EED e.V. sind 23 evangelische Landeskirchen, die Vereinigung Evangelischer Freikirchen, das Katholische Bistum der Altkatholiken in Deutschland, die Selbständige Evangelisch-Lutherische Kirche, das Evangelische Missionswerk in Deutschland und die Evangelische Kirche in Deutschland.

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)  
Ulrich-von-Hassell-Str. 76, 53123 Bonn  
Tel. 0228 / 8 101 – 0, Fax. 0228 / 8 101 – 1600

eed@eed.de , www.eed.de

# Evangelische Akademie zu Berlin

**protestantisch – weltoffen – streitbar**

Die Evangelische Akademie zu Berlin als gemeinnützige GmbH wird von zwei Gesellschafterinnen getragen, der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und der Evangelischen Kirchen in Berlin-Brandenburg -schlesische Oberlausitz (EKBO).

Die Evangelische Akademie zu Berlin ist ein Angebot der Evangelischen Kirche, mit unterschiedlichen Persönlichkeiten und gesellschaftlichen Gruppen in ein Gespräch über Grundfragen unserer Zeit zu kommen. Mit dem Ziel, die Stimme des Protestantismus in diesen Diskursen erkennbar zu machen und ausgehend von der „Freiheit eines Christenmenschen“ versteht sie sich als Forum der Begegnung zwischen verschiedenen Weltanschauungen, Wissenschaftsrichtungen, Religionen und Generationen.

Sie unterstützt die Verantwortung für eine Welt, in der solidarisch gehandelt wird. Ihre Angebote zielen auf fachlich qualifizierte Auseinandersetzung und auf ethische Orientierung.

Als Hauptstadtakademie arbeitet die Evangelische Akademie zu Berlin im Zentrum von Politik, Gesellschaft und Kultur.

Als Tagungszentrum in der Mitte Berlins wurde die Französische Friedrichstadtkirche am Gendarmenmarkt ausgebaut. Im gegenüberliegenden Haus der Evangelische Kirche in Deutschland ist auch der Sitz der Evangelische Akademie zu Berlin. Der zweite Tagungsort der Akademie liegt auf der Insel Schwanenwerder.

Nähere Informationen zum Programm in der halbjährlich erscheinenden Programmübersicht oder unter: [www.eaberlin.de](http://www.eaberlin.de)



## Impressum

Diese Dokumentation erscheint im Auftrag des EED und der Evangelischen Akademie Berlin zusammen mit der Ausgabe 6-2006 von **eins Entwicklungspolitik**.

**Herausgeber:**  
Verein zur Förderung der entwicklungspolitischen Publizistik e.V.

**Redaktion:**  
Konrad Melchers (Chefredakteur), Charlotte Schmitz, Klaus Seitz.  
Diese Dokumentation hat Dr. Charlotte Schmitz redaktionell betreut.

**Anschrift:**  
Postfach 50 05 50, D-60394 Frankfurt/Main, Tel. 069/58098-138.

**Gestaltung:**  
Silke Jarick, Angelika Fritsch.