

Die wirtschaftlichen Folgen des Tsunami für die Länder Südasiens

Von Wolfgang-Peter Zingel

Zu den wirtschaftlichen Schäden und Folgen des Tsunami entlang der Küsten Südasiens dokumentieren wir einen Redebeitrag der öffentlichen Informationsveranstaltung und Podiumsdiskussion des Südasiens-Instituts in der Universität Heidelberg vom 17. Februar 2005.

Knapp zwei Monate nach dem verheerenden Erdbeben vom 26. Dezember 2004 vor der Küste Sumatras und der anschließenden verheerenden Flutwelle ist es noch immer nicht möglich, das Unglück in seinem ganzen Ausmaß zu erfassen. Täglich werden die Opferzahlen nach oben korrigiert. Der wirtschaftliche Schaden für die Hinterbliebenen geht weit über die Zerstörung von Gebäuden, Anlagen und Fahrzeugen hinaus, vom immateriellen Schaden ganz zu schweigen.

Nachdem die ersten Schreckensmeldungen aus Thailand und Sri Lanka kamen, stellte sich schon bald heraus, dass Indonesien die meisten Opfer und die größten Schäden zu beklagen hat. Ich werde mich dennoch auf Südasiens im engeren Sinne, also auf die in der *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) zusammengeschlossenen Staaten beschränken, weil dies die Forschungsregion des Südasiens-Instituts ist.

Die Schäden und Wiederaufbaukosten

In Sri Lanka wurden die Küsten ringsherum heimgesucht; allein im Westen und Nordwesten blieb der Schaden geringer. In Indien sind vor allem die Küsten von Tamil Nadu und Kerala sowie die Andamanen und Nikobaren betroffen. Geringer, wenn auch keineswegs gering, waren die Schäden auf den Malediven.

Überraschenderweise wurden lediglich zwei Opfer und geringere Schäden in Bangladesch gemeldet. Über die Schäden im benachbarten Birma gibt es unterschiedliche Berichte.

Durch die Medien sind wir umfassend über den Verlauf des Unglücks, die Ursachen und die ersten Hilfsmaßnahmen unterrichtet worden. Die Berichterstattung und die spontane Hilfsbereitschaft der Öffentlichkeit sind – ganz sicher was Südasiens betrifft – ohne Beispiel. Allenfalls vergleichbar wäre das legendäre *Concert for Bangladesh* der Beatles im Jahre 1971, das erste seiner Art, das gleichermaßen publikums- und spendenwirksam war.

Seit Mitte Februar liegen die ersten umfassenden Bestandsaufnahmen der entstandenen Schäden vor, die die Weltbank zusammen mit anderen internationalen Organisationen und den Regierungen von Sri Lanka und der Malediven erstellt hat. Die indische Regierung hat die internationale Hilfe bekanntlich dankend abgelehnt, lässt aber Hilfe privater Hilfsorganisationen und internationaler Organisationen zu. Anfängliche Schätzungen der Regierung von Indien beziffern den materiellen Schaden (*loss of property*) auf etwa 1,5 Milliarden US-Dollar. Die Schäden für Sri Lanka werden in einem gemeinsamen Bericht der Asiatischen Entwicklungsbank, der japanischen Bank für internationale Zusammenarbeit und der Weltbank auf 1,3 Milliarden US-Dollar geschätzt und setzen sich zusam-

men aus 970 Millionen US-Dollar materieller Schäden (*asset loss*) sowie 200 Millionen US-Dollar Erlösausfall in der Fischerei und 100 Millionen US-Dollar im Fremdenverkehr. Der Finanzbedarf für den Wiederaufbau wird mit 1,5 bis 1,6 Milliarden US-Dollar oder bis zu 7,3 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) beziffert.

Der Schaden auf den Malediven ist höher als allgemein angenommen und wird auf 470 Millionen US-Dollar geschätzt: Direkte Verluste in Höhe von 298 Millionen US-Dollar und indirekte Verluste in Höhe von 172 Millionen US-Dollar, jeweils vor allem im Fremdenverkehr (100 Mio. US\$ und 130 Mio. US\$). Die Kosten für den Wiederaufbau werden mit 406 Millionen US-Dollar veranschlagt. Davon entfallen allein 100 Millionen US-Dollar auf den Fremdenverkehr, die von der Privatwirtschaft aufzubringen sind; der Finanzbedarf des öffentlichen Sektors wird mit 304 Millionen US-Dollar angegeben. Als Folge des Unglücks wird für 2005 ein geringeres wirtschaftliches Wachstum von nur einem Prozent, eine Verdopplung des Leistungsbilanzdefizits auf 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sowie eine Vergrößerung des Haushaltsdefizits auf elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwartet.

Der Wiederaufbau wird überall höhere Mittel als die Schadenssumme erfordern, um nicht "Armut wiederaufzubauen", wie der Weltbank-Koordinator für die Hilfe, Alastair McKechnie, fordert.

Die Regierung der Malediven hatte den Finanzbedarf ursprünglich auf 1,3 Milliarden US-Dollar beziffert. Geht man davon aus, dass die Schätzungen eher niedrig gegriffen sind, so dürften 5 Milliarden US-Dollar für die SAARC Länder Indien, Sri Lanka und die Malediven nicht zu tief gegriffen sein. Aber nur ein Teil des Schadens war versichert. Für die internationale Versicherungswirtschaft hat der Tsunami lange nicht die Bedeutung wie größere Wirbelstürme, die jedes Jahr die Karibik heimsuchen. Dem *Dow Jones*-Aktienindex zufolge beliefen sich die Verluste für die internationale Versicherungswirtschaft in allen betroffenen Ländern zusammen auf 188 Millionen US-Dollar. Da über die einzelnen Schäden ausführlich berichtet wurde, werde ich mich den längerfristigen Aspekten zuwenden.

Die langfristigen Auswirkungen

Zuerst möchte ich kurz auf die häufig gestellte Frage eingehen, nämlich darauf, ob und wie die betroffenen Staaten, und zumal ihre Regierungen, mit dem Unglück "fertig werden". In der Formulierung liegt die Vorstellung einer Finalität, die nicht angebracht ist. Das Unglück wird sich in das kollektive Gedächtnis der Betroffenen tief eingraben und lange ihr Denken und Handeln bestimmen. Die Frage ist jedoch, wie weit wir den Kreis der Betroffenen ziehen können: Nur die Malediven waren in ihrer Gänze betroffen. In Sri Lanka ist kein Ort sehr weit von der Küste entfernt, so dass ein sehr großer Teil der Bevölkerung zumindest indirekt getroffen wurde. Die Wirtschaft Sri Lankas, und mehr noch die Malediven, hängt vom Tourismus ab, so dass es sich hier unbedingt um eine Katastrophe nationalen Ausmaßes handelt.

In Indien, wie auch in Thailand und Indonesien, waren demgegenüber nur Randgebiete betroffen. Die gewaltigen Opferzahlen sind deshalb im Vergleich zur gesamten Bevölkerungszahl von mehr als einer Milliarde in Indien und dreihundert Millionen Menschen in Indonesien zu sehen. Dies erklärt auch die für viele überraschend zurückhaltende bis ablehnende Reaktion auf ausländische Hilfsangebote. Zumindest hypothetisch wäre

ein Land wie Indien in der Lage, den Aufbau der zerstörten Küstenregion selbst zu bewerkstelligen. Indien sieht sich bekanntlich als moderner Staat sowie als Großmacht und präsentiert sich in der aktuellen Situation lieber als ein Land, das Hilfe leistet – so in Sri Lanka, den Malediven und Indonesien – als ein Land, das selbst auf Hilfe angewiesen wäre.

Während des Bürgerkrieges 1971 im damaligen Ostpakistan hatte Indien zehn Millionen Flüchtlinge aufgenommen. Nach der irakischen Invasion Kuwaits 1990 haben die indischen Fluggesellschaften fast 200.000 Inder aus der Golfregion ausgeflogen – die größte Evakuierung in der Geschichte der Luftfahrt! Indien hat also seine Fähigkeiten zur Hilfe und Selbsthilfe in größtem Maße unter Beweis gestellt.

Dazu kommt, dass es in der Region keinen Mangel an Katastrophen gibt: Überschwemmungen, Zyklone und Erdbeben suchen die Staaten Südasiens fast jährlich heim. In ihren Wirkungen können sie noch brutaler als der Tsunami sein: Der Zyklon von 1970 forderte im damaligen Ostpakistan wenigstens 300.000 Opfer (die Schätzungen gehen bis 500.000); die Flut von 1991 forderte in Bangladesch 180.000 Opfer. Noch schlimmer wüthen Hungersnöte: 1943 war von bis zu drei Millionen Opfern in Bengalen die Rede. Indien war Schauplatz des furchtbarsten Unfalls in der Geschichte der Industrialisierung: In Bhopal kamen 1985 etwa 20.000 Menschen um; die Zahl der Verletzten soll in die Hunderttausende reichen. Die meisten Opfer fordern aber die täglichen individuellen Katastrophen. So sind jährlich rund 100.000 Verkehrstote in Südasien und eine noch größere Zahl von Menschen, die – durchaus vermeidbar – Opfer mangelnder Ernährung und Hygiene und eines wenig leistungsfähigen Gesundheitssystems werden, zu beklagen. Diese Unzulänglichkeiten vergrößern die Zahl der Opfer nach so genannten Naturkatastrophen und behindern die wirtschaftliche Erholung.

Alltägliche Katastrophen vor Ort bewältigen

Furchtbare Heimsuchungen sind auch die diversen Kriege und kriegsähnliche

Handlungen in der Region mit der nicht auszuschließenden Gefahr einer Eskalation zu nuklearen Auseinandersetzungen. Dass es nicht zulässig ist, "Naturkatastrophen" und von Menschen verursachte Katastrophen getrennt zu sehen, zeigt sich vor allem auf Sri Lanka und in Aceh, wo sich die Bürgerkriegsparteien um die Hilfe streiten. Es ist zu erwarten, dass sich derartige Konflikte zuspitzen.

Es wird deshalb immer wieder gefordert – so jüngst von einem früheren Mitarbeiter der Weltbank in einem Leserbrief der *Financial Times* – die Fähigkeiten des Staates und der Gesellschaft, mit Katastrophen umzugehen, zu stärken – neudeutsch die *Coping Capacity* – und dies vor allem auf lokaler Ebene. Als Beispiel wird genannt, dass eine wirksame medizinische Versorgung binnen weniger Stunden erfolgen muss und nur von lokal vorhandenen Kräften geleistet werden kann. Diese Einschätzung deckt sich mit meinen Erfahrungen in einem früheren Forschungsprojekt zum Thema Katastrophenmanagement. Ich möchte deshalb kurz vier Aspekte behandeln:

1. Prävention:

Die wohl wichtigste Maßnahme ist Vorsorge, wobei ich weniger an die Warnung vor unmittelbar bevorstehenden Katastrophen denke, als daran, katastrophenträchtige Situationen wo weit wie möglich zu meiden. Über Vorwarnungen ist in den letzten Wochen ausführlich diskutiert worden: Es genügt zu sagen, dass es häufig schwierig bis unmöglich ist, verlässliche Vorwarnungen spezifischer Art rechtzeitig abzusetzen. Damit sie wirksam werden, müssen alle Beteiligten genau wissen, was zu tun ist, und dieses auch sofort tun. Dies ist bei Hochwasser wesentlich einfacher als bei Wirbelstürmen und fast unmöglich bei Erd- und Seebeben. Bei Tsunamis ist es nur möglich, wenn die Vorwarn- und Reaktionszeiten lang genug sind. Vorsorge wäre im gegebenen Fall, möglichst nicht zu nahe am Ufer zu siedeln, wie es vielerorts aus ganz anderen Gründen, nämlich des Umweltschutzes oder der nationalen Sicherheit, bereits vorgeschrieben ist.

2. Reaktion:

Reaktion ist eine Frage der Ausstattung und Ausbildung sowie der Organisation. Da viele Regionen von Katastrophen verschiedener Art bedroht sind, können Notfalleinrichtungen für die verschiedensten Aufgaben eingesetzt werden. Bangladesch war sicher nicht auf eine Tsunamiwelle vorbereitet, hat aber Erfahrungen mit Wirbelstürmen; das war, soweit zu hören war, im akuten Fall hilfreich. Aus demselben Grund kam es auch zu keiner Katastrophe in dem unmittelbar an der Küste erbauten indischen Kernkraftwerk in Kalpakkam. Auch jetzt hat sich wieder gezeigt, dass das Militär zumindest in Indien potentiell die effizienteste Hilfsorganisation ist: Sie hat das Personal, die Ausrüstung und die Organisationsstrukturen, um wirkungsvoll tätig zu werden. Meist mangelt es aber an jeglicher etablierter Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Diensten: Es fehlt an Einsatzplänen und gemeinsamen Übungen. Die Fähigkeit zur Reaktion ist also abhängig von der Prävention. In Sri Lanka und Indonesien wird immer wieder berichtet, dass das Militär gar nicht oder nur selektiv geholfen hat. Unter solchen Umständen sind Hoffnungen, dass die Feindseligkeiten angesichts des Unglücks ausgesetzt oder eingestellt werden könnten, leider unbegründet.

3. Politische Weiterungen:

Wegen der erwähnten Wirbelsturm-katastrophe in Ostpakistan von 1970 wurden die Parlamentswahlen, die ersten im Lande nach 23 Jahren Unabhängigkeit, ausgesetzt und einige Wochen später nachgeholt. Der verbreitete Eindruck, dass die Westpakistani ihre Landsleute bei diesem Unglück allein gelassen hätten, festigte die Vormachtstellung der *Awami-League* in Ostpakistan. Die Weigerung der Militärregierung, ihr nach ihrem Wahlsieg die Macht zu übergeben, führte zum Bürgerkrieg und schließlich zur Teilung des Landes. Im Osten Sri Lankas mehren sich die Stimmen, die der Regierung vorwerfen, ihre singhalesischen Mitbürger im Süden und Westen bei der Verteilung der Hilfe zu bevorzugen (vgl. den Beitrag von Hartmut Fünfgeld in diesem Heft).

4. Konsequenzen für die Hilfe:

Wie nach jeder großen Katastrophe erleben wir auch jetzt zunehmende Kritik an der Durchführung der Hilfe. Diese Kritik wird in den nächsten Monaten weiter wachsen. Deshalb ist es ganz besonders wichtig, auf die Komplexität der Hilfe hinzuweisen. Dies umso mehr, als sich die in der Öffentlichkeit vorherrschenden Vorstellungen von der Art der Probleme, der Wirkungsweise der Hilfe und ihren Wirkungsmöglichkeiten nicht mit der Realität decken. Um dafür nur ein Beispiel zu nennen, so sei daran erinnert, dass gut gemeinte Sachspenden



Küsteneisenbahn südlich von Colombo – vor dem Tsunami. (Foto: Jürgen Clemens)

(Nahrung, Kleidung, Medikamente) oft nicht den spezifischen Bedürfnissen entsprechen und deshalb nicht in der vorgesehenen Weise eingesetzt werden können (Essensgewohnheiten, Klima, Beschriftung in einer unbekanntenen Sprache). Sie werden verkauft, die Erträge fließen den Hilfsfonds zu.

Im Falle der Katastrophenhilfe geht es um Menschen, die gesundheitlich geschädigt sind, die Angehörige verloren haben, die traumatisiert sind, die ihren Besitz verloren haben, aber vielleicht auch "nur" indirekt betroffen sind, weil sie ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen verloren haben. In Gesellschaften, in denen soziale Sicherung durch eng definierte Loyalitätsgruppen von Verwandten und Freunden geboten wird, sind einzelne zwar abgesichert, nicht aber ganze Gruppen. Die Betroffenen sind aber keineswegs immer arm, wenn ihnen auch in der Folge Armut droht. Mit Geld lässt sich

manches Problem lösen; es ist aber schwierig, die Bürokratie der betroffenen Länder und die vielen Hilfsorganisationen und Initiativen zu koordinieren. Dazu kommen Abstimmungsprobleme zwischen den nationalen und regionalen Regierungen. Auf den Malediven, Sri Lanka und in Thailand wird es darauf ankommen, den Tourismus wieder zu beleben, der seinerseits zum Teil ein wohlhabendes Klientel bedient. Das wird zu manchem Missverständnis unter Spendern wie Empfängern führen.

In allen Ländern sind vor allem Fischer betroffen, die neue Boote benötigen. Die Welternährungsorganisation FAO beziffert die Schäden allein in der Fischerei der betroffenen Länder auf 520 Millionen US-Dollar. Die Fischer wollen keine Almosen sondern Zuschüsse oder Kredite, um sich neue Arbeitsgeräte kaufen zu können. Dies ist (fast) allein eine Frage des Geldes. Die Länder, die zuvor Hilfe abgelehnt haben, werden nun daran gemessen werden, dass sie Entschädigung oder Kredite zur Verfügung stellen.

Abgesehen von Indonesien hat vor allem in Sri Lanka die Infrastruktur gelitten. Sie wieder in Stand zu setzen, ist eine ureigene staatliche Aufgabe. Vor allem kleinere Hilfsinitiativen werden hier kaum tätig werden können.

Hilfe gestalten und leisten

Es ist deshalb wichtig, der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass es keineswegs mit dem Verteilen von Nahrung, Zelten und Medikamenten sowie dem Bau von Schulen und Kinderheimen getan ist. Die Hilfe muss auch nachfrageorientiert sein; ein schwieriges Unterfangen angesichts der asymmetrischen Beziehung zwischen traumatisierten Opfern einerseits und einer nationalen Bürokratie und den ausländischen Hilfeorganisatoren andererseits. Die Hilfe erfordert aber auch ein gewisses Maß an Bürokratie. Soweit die Verwaltung der Hilfe vor Ort organisiert wird, kommen die so eingesetzten Gelder der Wirtschaft der betroffenen Regionen aber trotzdem zu Gute. Bedroh-

lich ist auch die Konkurrenz der Hilfsorganisationen und Projekte untereinander und um Finanzierungsmöglichkeiten. Wenn es sich bewahrheiten sollte, dass die Spendenbereitschaft insgesamt begrenzt ist und somit ein Nullsummenspiel darstellen kann, geht diese Konkurrenz letztlich zu Lasten der Hilfe, weil das Werben um Hilfe und Spenden immer größere Teile der zur Verfügung gestellten Beträge absorbiert.

Der diskutierte Schuldenerlass für die in Not geratenen Länder dürfte weniger wirksam sein als angenommen. Weniger drückend als die Schuldenlast ist der daraus resultierende Schuldendienst für Tilgung und Zinsen. Je "weicher" die Konditionen, also je geringer der Zinssatz und je länger der Tilgungszeitraum und je größer die Zahl der rückzahlungsfreien "Freijahre", desto geringer die jährlichen Zahlungen. Zuwendungen, das heißt Geschenke, führen zu keinen Schulden und erfordern keinen Schuldendienst. Gemessen an den Marktkonditionen haben Kredite an Entwicklungsländer häufig ein hohes "Schenkungsselement". Der Gegenwartswert der Tilgung und Zinsen ist häufig so gering, dass der Erlass dieser Schulden zu keiner merklichen Entlastung von Staatshaushalt und Zahlungsbilanz führen wird. Die Weltbank gibt den Gegenwartswert der Auslandsverschuldung Indiens für 2002 mit 17 Prozent des

Bruttonationaleinkommens an. Das ist einer der niedrigsten Werte international. Die indische Leistungsbilanz schließt gar mit einem Überschuss; die Devisenreserven sind höher als die Auslandsschulden. Sri Lanka hat zwar pro Kopf ein höheres Einkommen als Indien (3.730 PPP-\$ (US-Dollar im Gegenwert der Kaufkraftparität) gegenüber 2.880 PPP-\$), dafür aber eine viel höhere Schuldenrate von 48 Prozent und ein Leistungsbilanzdefizit. Sri Lanka würde also von einem Schuldenerlass ungleich mehr profitieren als Indien. Die Malediven schließ-

lich sind nach dem Pro-Kopf-Einkommen der wohlhabendste Staat Südasiens. Der materielle Schaden ist jedoch relativ höher als in jedem anderen Land. Verwüstet wurden gleichermaßen Inseln für Touristen und für Einheimische. Die Regierung bemüht sich um private Sponsoren für den Aufbau von 22 Inseln; diese dürfen anschließend ihre Hilfeleistung werbetätig vermarkten.

Mit der Verteilung der Hilfe, ob von innen oder von außen, sind erhebliche Transaktionskosten verbunden, da die Hilfsbedürftigkeit festgestellt und die Hilfe organisiert und koordiniert werden muss. Ohne ausreichende Transparenz und Kontrolle kommt es zu einer Jagd



Der vom Tsunami ins Landesinnere geschleuderte Zug der Küsteneisenbahn.
(Foto: Pia Hollenbach)

auf die so entstehenden Differentialrenten. Dasselbe, was über die technischen Aspekte der Hilfe gesagt wurde, nämlich dass sie leistungsfähige Strukturen vor Ort voraussetzt, gilt auch für die wirtschaftlichen und finanziellen. Diese sind nachhaltig zu stärken. Nur leistungsfähige lokale staatliche und nichtstaatliche Organisationen, untereinander und mit solchen auf den höheren politischen Ebenen vernetzt, können letztlich in

Katastrophenfällen eine effiziente Hilfe leisten. Sie sind auch die Voraussetzung dafür, dass Hilfe von außen subsidiär effizient genutzt werden kann. Die Effizienz der Hilfe lässt sich leicht messen, nämlich daran, dass sie die Schwächsten der Gesellschaft erreicht. **D**

► **Quellen:** Address by His Excellency Mr. Maumoon Abdul Gayoom, President of the Republic of the Maldives, at the Special Asian Leaders' Meeting in the aftermath of the Earthquake and Tsunami. 6 Jan, 2005.

<http://www.presidencymaldives.gov.mv>

Edward Luce: Maldives Government puts Islands up for Adoption. In: *Financial Times*. 8 Feb, 2005: 4.

Hans-Georg Bohle et al.: *ECHO Programme for Disaster Prevention: Preparedness, and Mitigation. Diagnostic Study for the DIPECHO Action Plan for South Asia*. Heidelberg/Eschborn. 1999.

Karina Manasseh, Usha Tankha: Government of India asks World Bank and Asian Development Bank to assist in Reconstruction of Tsunami affected Areas. News Release no 2005/279/SAR. New Delhi, 11 Jan, 2005.

<http://www.worldbank.org.in>

Republic of the Maldives. *Tsunami: Impact and Recovery. Joint Needs Assessment*. World Bank – Asian Development Bank – UN System. 8 Feb, 2005.

<http://www.worldbank.org>.

Sri Lanka 2005 Post-Tsunami Recovery Program. Preliminary Damage and Need Assessment. Prepared by Asian Development Bank, Japan Bank for International Cooperation and World Bank. Colombo, Sri Lanka, 10 - 28 Jan, 2005.

<http://www.worldbank.org>.

Tsunami: Losses in Fisheries and Aquaculture climb to \$520 million. 17 Feb, 2005. <http://www.fao.org>.

World Bank Response to the Tsunami Disaster. 2 Feb, 2005.

<http://www.worldbank.org>.

► **Web-Tipp:** Weitere Beiträge der Podiumsdiskussion unter <http://www.sai.uni-heidelberg.de/>

► **Zum Autor:** Dr. Wolfgang-Peter Zingel ist Volkswirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Internationale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik des Südasien-Instituts der Universität Heidelberg.