

Gut gemeint ist nicht immer gut geholfen

Zur neuen Publikation des Tsunami Aid Watch-Programms

Dem Tsunami folgte eine beispiellose Spendenwelle. Trotz des riesigen Spendenaufkommens werden jedoch schwer wiegende Defizite in den Resultaten des Wiederaufbaus deutlich, wie es in der Publikation »Bridging the expectation gap« der beiden Autoren Karl Segsneider und Lars Krause nachzulesen ist.

Kathrin Heuking

Vier Jahre sind seit der verheerenden Tsunami-Katastrophe vergangen, die an der thailändischen Andamanküste ein Bild der Verwüstung hinterließ. Heute boomt der Tourismus wieder und hat längst das Niveau von vor der Flut erreicht, wenn auch gegenwärtig beeinträchtigt von globaler Wirtschaftslaute und den jüngsten politischen Turbulenzen. Neue Boote, Häuser und Infrastruktur lassen die Tsunami-Katastrophe beinahe vergessen. Dem Tsunami – vor allem durch die Medien in das internationale öffentliche Bewusstsein gerückt – folgte eine beispiellose Spendenwelle. Trotz des riesigen Spendenaufkommens werden jedoch schwer wiegende Defizite in den Resultaten des Wiederaufbaus deutlich, wenn man den Vorhang des schönen Scheins etwas zur Seite zieht. Wie die Publikation »Bridging the expectation gap« der beiden Autoren Karl Segsneider und Lars Krause argumentiert, gründet das allerdings weniger in besonderen und individuellen Fehlern im Handeln der Akteure

Die Rezensentin ist Historikerin und Politologin mit entwicklungspolitischem Arbeitsschwerpunkt.

des Wiederaufbaus, als in strukturellen Ursachen.

Die strukturellen Defizite beim Wiederaufbau

Das im Januar 2008 ausgelaufene Tsunami Aid Watch-Programm – initiiert vom Südostasien-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Chiang Mai/Thailand – hat eine Reihe von Publikationen veröffentlicht, die sich mit dem Wiederaufbau der in Thailand zerstörten Gebiete beschäftigen und sich vor allem der Situation der betroffenen Gemeinden widmen.

In dieser zuletzt erschienenen Veröffentlichung, die die TAW-Publikationsreihe komplettiert, fassen die Autoren ihre Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem TAW-Programm zusammen. Ziel soll es sein, zur Diskussion über Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Probleme der Entwicklungszusammenarbeit beizutragen und Strategien für eine nachhaltige Art und Weise des Wiederaufbaus zu präsentieren. Die Autoren sehen die Defizite beim Tsunami-Wiederaufbau in strukturellen Ursachen begründet, die auch für andere Wiederaufbaukontexte be-

zeichnend sind und betonen unter diesem Gesichtspunkt den »Lessons-learn«-Charakter der Publikation: Das aus der Tsunami-Katastrophe Gelernte könne prinzipiell dabei helfen, zukünftige Fehler in der Wiederaufbauhilfe und darüber hinaus zu vermeiden.

Als Ausgangspunkt stellen sie die Frage, warum ein nachhaltiger Wiederaufbau in den Tsunami-betroffenen Gebieten, trotz bester Intentionen von Spendern und

Hilfsorganisationen, nicht erreicht worden ist. Die Wiederaufbauhilfe habe sich allzu oft darauf beschränkt, den von nicht nachhaltigen ökonomischen und

politischen Strukturen geprägten »Status quo«, wie er vor der Katastrophe bestand, wiederherzustellen. Für die meisten Gemeinden habe sich dementsprechend die Lebenssituation nicht verbessert, sondern häufig sogar verschlechtert. Charakteristisch sei vielerorts noch immer ein Mangel an ökonomischen Möglichkeiten und politischer Mitbestimmung.

Dies lasse sich, so Krause und Segsneider, durch zwei Versäumnisse bei der Tsunami-Aufbauhilfe erklären. Erstens könne ein nachhaltiger Wiederaufbau nur dann erreicht werden, wenn

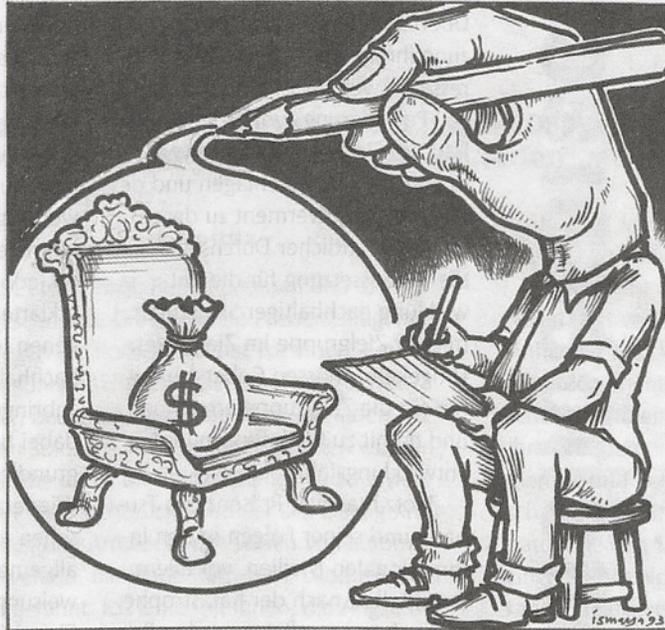
buchbesprechung

die betroffenen Gemeinden weitgehend in die Wiederaufbaumaßnahmen (Mitbestimmung, Koordination) einbezogen werden. Zweitens bedürfe es von Geberseite einer flexiblen Handhabung von Hilfsmaßnahmen entsprechend den lokalen Kontexten. Beide Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wiederaufbau seien – trotz anders lautender Zielsetzungen der Geberorganisationen – zu häufig missachtet worden. Das habe zu einer Vergrößerung des sogenannten »expectation gaps« und nicht zu einer Verkleinerung desselben geführt. Unter dem Begriff »expectation gap« verstehen die Autoren abweichende Erwartungen von Gebern und Empfängern bezüglich der Katastrophenhilfe. Da die Erwartungen zweier Akteure niemals identisch sein können, impliziere jeder Wiederaufbau auch immer »expectation gaps«. Vollständig vermeiden könne man sie nicht, besonders wenn zwei Kulturkreise aufeinandertreffen. Anstrengungen müssten jedoch dahingehend unternommen werden, diese Differenzen weitgehend zu reduzieren.

Um das Phänomen der »expectation gaps« näher zu erläutern, geben die Autoren zunächst einen Überblick über die verschiedenen Akteure, die in der Katastrophenhilfe und im Wiederaufbau involviert sind – unter anderem die betroffenen Gemeinden, lokale, nationale und internationale NGOs, Spender und Spendenorganisationen, nationale und internationale Regierungen, die durch die Medien vermittelte Öffentlichkeit – und erklären an anschaulichen Beispielen die Entstehung von Erwartungsdiskrepanzen.

Es schließt sich eine Betrachtung der sozio-politischen Dimension der Tsunami-Katastrophe an, in der die Autoren betonen, dass

Katastrophen auch immer enorme Auswirkungen auf die sozio-politischen Gefüge der betroffenen Gemeinden haben. Hohe menschliche Verluste, unter ihnen lokale Führungspersonen, die Verwüs-



tung der Infrastruktur und die Zerstörung ökonomischer Möglichkeiten bedeuten einen erheblichen Einschnitt in die bestehenden Gemeindefstrukturen. Zugleich sehen sich die Gemeinden mit Interventionen von außen konfrontiert – durch die Regierung, die Armee, Spendenorganisationen und nicht zuletzt durch die Medien. Die simple Wiederherstellung der Strukturen, wie sie vor der Katastrophe bestanden, bedeute in den meisten von Katastrophen betroffenen Gebieten zugleich die Wiederherstellung ungleicher Machtverhältnisse und defizitärer Governance-Strukturen. Demgegenüber müsse vielmehr der Grundgedanke »to build back better« (Bill Clinton) verinnerlicht werden. Dies könne jedoch ohne die Einbeziehung der betroffenen Gemeinden, durch politische Partizipationsmöglichkeiten, nicht gelingen. Gleichzeitig müssten Geber die spezifischen kulturellen und politischen Besonderheiten des Landes kennen und respektieren. Im Falle Thai-



lands sei diesbezüglich ein Verständnis des komplizierten Hierarchie- und Statusdenkens, welches sich in Politik-, Gemeinde- und Familienstrukturen widerspiegelt, von immenser Bedeutung. Zugleich gehe ein nachhaltiger Wiederaufbau grundlegend mit der ökonomischen Stärkung der betroffenen Gemeinden und ihrer Selbst- bzw. Mitbestimmung über die Verwendung der finanziellen Mittel bzw. die Nutzung von Ressourcen einher. Für die Hilfsorganisationen bedeute dies, dass Projektplanungen an die Bedürfnisse der Zielgruppen und sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, jenseits von Mittelabflussdruck und den rigiden Planungsinstrumentarien der »Logical Frameworks«.

Wer hat vom Wiederaufbau profitiert?

Dieser Grundgedanke kommt auch im nächsten Kapitel zum Ausdruck. Die Autoren gehen darin näher auf die ökonomischen und politischen Faktoren beim Tsunami-Wiederaufbau in Südthailand ein. Jeder Wiederaufbau sei ein von politischen und ökonomischen Interessen geprägter Prozess. Wer also, fragen die Autoren, hat am meisten vom Wiederaufbau profitiert? Besondere Beachtung schenken sie diesbezüglich dem Tourismussektor, der durch die Tsunami-Katastrophe in schwere Mitleidenschaft gezogen wurde. Überaus kritisch bewerten Segsneider und Krause die Entwicklung des Tourismussektors nach dem Tsunami. Nicht selten hätten Investoren die Gunst der Stunde genutzt, um sich lukrative Küstengrundstücke anzueignen, deren vorherige Bewohner keine offiziellen Landtitel vorweisen konnten. Das Phänomen der Landrechtskonflikte sei dadurch begünstigt worden, dass die geschwächten Gemeinden keine ernsthafte Opposition gegen solche Vorgehensweisen leisten

buchbesprechung

konnten. Zugleich habe man die Gemeinden in althergebrachter Weise von den Planungen des Tourismuswiederaufbaus ausgeschlossen. Ihnen wurde im Regelfall keine Möglichkeit der Mitbestimmung zugestanden, auf welche Art und Weise das Gebiet touristisch genutzt werden soll. Die betroffenen Gemeinden hätten folglich meist nicht von dem Wiederaufbau des Tourismussektors profitiert, sondern, im Gegenteil, darunter gelitten. Das Übergehen der Gemeindeinteressen wird von den Verfassern auch innerhalb der zentralistischen, auf Bangkok fokussierten Wiederaufbaupolitik der thailändischen Regierung kritisiert. Durch dieses Vorgehen sei eine Akzeptanz des fremdgesteuerten Prozesses durch die betroffenen Gemeinden verhindert worden. Die Wiederaufbaupolitik der Regierung hätte größtenteils die in der Stadt ansässigen Großinvestoren und damit die städtische Wirtschaft begünstigt anstatt der ländlichen Wirtschaftsentwicklung zugute zu kommen.

Wie können also faire und nachhaltige Erfolge erzielt werden, auch wenn das Umfeld von unfairen sozio-ökonomischen und politischen Strukturen geprägt ist? Die Autoren antworten auf diese Frage mit ihren eigenen Erfahrungen aus dem Tsunami Aid Watch-Programm. Die zusammen mit lokalen Partnern durchgeführten Projekte können positive Beispiele eines nachhaltigen Wiederaufbaus aufweisen und unterstreichen nachdrücklich die These, dass ein Wiederaufbau nach einer Katastrophe nur dann erfolgreich ist, wenn lokale Strukturen, durch die umfassende Einbindung von lokalen Partnern und lokalen Verantwortlichen, gestärkt werden.

Zwei Erkenntnisse resultieren schlussendlich aus den Beobachtungen des TAW-

Programms. Erstens, der

(Wieder-)Aufbau ist ein hochgradig politischer, Interessen geprägter und konflikthafter Prozess. Will man mittels Hilfsgeldern nachhaltige und faire Resultate erzielen, bedarf es der systematischen Stärkung der Katastrophen-Überlebenden bei der Durchsetzung ihrer ständig bedrohten Interessen. Zweitens ist eine frühzeitige »Politisierung« von Wiederaufbau, im Sinne der Bewusstwerdung über Interessenlagen und des (Selbst-)Empowerment zu deren gemeinschaftlicher Durchsetzung, die Voraussetzung für die Entwicklung nachhaltiger Strukturen mit der Zielgruppe im Zielgebiet. Umgekehrt müssen Geberstrukturen für die Zielgruppe erreichbar und damit zu beeinflussen und entwicklungsfähig sein.

Trotz massiver Präsenz des Tsunami und seiner Folgen in den internationalen Medien, vor allem unmittelbar nach der Katastrophe, mangelt es an reflektierenden Betrachtungen der Tsunami-Hilfe. Die Publikationen der Tsunami Aid Watch-Schriftenreihe, insbesondere »Bridging the expectation gap«, liefern daher einen wichtigen Beitrag zur Dokumentation und Reflexion des Wiederaufbaus. Darüber hinaus lassen sich aus ihnen nützliche Erkenntnisse für allgemeine Katastrophenhilfe und grundlegende Prinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit herleiten.

Klar und verständlich geschrieben, mit zahlreichen Beispielen und Grafiken anschaulich unterlegt, empfiehlt sich das Buch daher für ein breites Publikum. Im speziellen können Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit, die sich mit Katastrophenhilfe beschäftigen, aus diesem praxisorientierten Buch ihren Nutzen ziehen. Die Autoren kombinieren theoretische Überlegungen stets mit praktischen Bei-

spielen und verfolgen überzeugend das Konzept, Probleme von Katastrophenhilfe aufzudecken und alternative Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Sie berufen sich dabei auf die Erfahrungen des Tsunami Aid Watch Programms der Heinrich-Böll-Stiftung, in das sie selbst involviert waren. Dabei verzichten die Autoren in der 80seitigen Studie weitgehend auf die Analyse anderer Positionen bzw. auf eine Erhebung und Auswertung weiterer Daten. Dies schmälert den Wert der Publikation jedoch nicht, schließlich ist das erklärte Ziel der Autoren, ihre eigenen Ideen in die Diskussion über nachhaltige Katastrophenhilfe einzubringen. Die Verfasser lassen es dabei bewenden, Denkanstöße zu grundlegenden Prinzipien der Wiederaufbauhilfe zu geben und sehen von konkreten, vermeintlich allgemeingültigen Handlungsanweisungen mittels Checklisten ab. Einerseits wäre dies sicher eine sinnvolle Ergänzung, andererseits liefern allzu konkrete Handlungsstrukturen Gefahr, nicht flexibel auf unterschiedliche Katastrophensituationen anwendbar zu sein.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Autoren mit »Bridging the expectation gap« eine überzeugende Darstellung möglicher Strategien für einen nachhaltigen (Wieder-) Aufbau in Katastrophenszenarien vorgelegt haben, die pointiert komplizierte Zusammenhänge fassbar macht.

Für alle Interessierten sind auch die weiteren Publikationen des Tsunami Aid Watch-Programmes zu empfehlen, die sich mit konkreten Problemen bei der Tsunami- Aufbauhilfe befassen. Alle TAW-Publikationen sind auf Englisch und Thai erhältlich und können auf der TAW Homepage www.c2taw.org oder auf der Homepage des Regionalbüros Südostasien der Heinrich-Böll-Stiftung www.boell-southeastasia.org kostenlos heruntergeladen werden.

