

## Haiti: Was kommt nach der Katastrophenhilfe?

Optionen für die internationale Gemeinschaft

*Günther Maihold*

Die Erdbebenkatastrophe vom 12. Januar 2010 hat die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf ein Land gelenkt, das lange Zeit im Schatten des internationalen Interesses stand. Die Hilfsorganisationen sehen sich bei ihren Einsätzen nicht nur mit massiven Schäden an Infrastruktur und Kommunikationsverbindungen konfrontiert. Sie treffen auch auf die typischen Defizite eines gescheiterten Staates, der kaum zur Selbsthilfe fähig ist. In der gegenwärtigen dramatischen Krisensituation nehmen viele Helfer daher das Heft des Handelns selbst in die Hand – ein probates Mittel für die Nothilfe, aber nicht für den Wiederaufbau. Gefragt sind stattdessen eine größere Beteiligung nationaler Akteure und deren Anstrengungen, um Sicherheit, Logistik und Koordination nicht allein der internationalen Gemeinschaft zu überlassen. So könnten essentielle Strukturen staatlichen Handelns neu entwickelt werden.

Der Zusammenbruch der staatlichen Strukturen in Haiti ist nicht nur Folge des Erdbebens. Lange zuvor schon waren Regierung und Verwaltung kaum in der Lage, die grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Ohne die seit 2004 im Lande operierende VN-Mission MINUSTAH wäre es der Regierung von Präsident René Préval nicht möglich gewesen, erste Schritte zum Aufbau staatlicher Handlungsfähigkeit zu unternehmen, da Haiti unter den Symptomen zerfallender Staatlichkeit leidet.

### **Schwache Strukturen behindern die Nothilfe**

Hierzu gehört die Unsicherheit im Lande, die von der haitianischen Polizei allein nicht unter Kontrolle gebracht werden konnte. Das ausufernde Bandenwesen, eine etablierte Gewaltkultur und das schnelle Umschlagen politischer Unzufriedenheit in Gewaltexzesse haben das Land an den Rand der Unregierbarkeit gebracht. Die Machtkonkurrenz zwischen den politischen Kräften wird oftmals mit Gewalt ausgetragen, so dass Regierungen häufig nicht lange im Amt bleiben und politische Instabilität erzeugt wird. Aufgrund ökologischer Degradation muss Haiti 60 Prozent seiner

Nahrungsmittel importieren. Selbstversorgung mit Agrarprodukten war schon vor der Katastrophe nicht mehr möglich. Versorgungsengpässe und Ernährungskrisen kennzeichneten die innere Lage, gewalttätige Hungerunruhen waren die Folge.

Die internationalen Hilfsorganisationen trafen nach dem Erdbeben auf drei zentrale Herausforderungen, die sie unter erheblich erschwerten Bedingungen meistern mussten: mangelnde Sicherheit, Logistik und Koordination. Die US-Regierung reagierte darauf mit der Entsendung von Militär und übernahm die Kontrolle über den Flughafen. Allerdings war auch sie nicht imstande, die Probleme der Logistik und der Koordination zu lösen. Zu viele Hilfsorganisationen mit eigenen Profilen sind vor Ort tätig und lassen sich nur ungern von anderen Trägern, zumal militärischen Kräften, Vorschriften machen. Wie in anderen Fällen zuvor läuft man auch in Haiti Gefahr, dass sich die Nothilfe eher an den Angeboten der Hilfsorganisationen als am Bedarf der Bevölkerung orientiert. Die Geberkonferenz in Montreal (Kanada) am 25. Januar wollte für mehr Koordination zumindest der staatlichen Hilfsinitiativen sorgen. Angesichts der Vielzahl an Gebern und Entwicklungsagenturen aber bleibt ungewiss, ob sich damit die Überschneidung staatlicher und privater Bemühungen verhindern lässt und eine Arbeitsteilung nach sektoralen und geographischen Schwerpunkten möglich wird.

### **Schwieriger Übergang von der Nothilfe zum Wiederaufbau**

Nicht nur mehr Koordination der Geber wird notwendig sein, um Haiti wiederaufzubauen. Die Tsunami-Katastrophe 2004 hat gezeigt, dass beim Übergang zur Wiederherstellung von Infrastrukturen zentrale Weichenstellungen notwendig sind. Nur so lassen sich Irrwege vermeiden und die eigenständige und nachhaltige Entwicklung der betroffenen Staaten in die Wege leiten. In Haiti müssen diese Weichenstellungen unter den Bedingungen eines

gescheiterten Staates erfolgen, der sich bereits vor der Katastrophe auf die Unterstützung durch eine VN-Mission zur Gewährleistung von Sicherheit verlassen musste. Ohne Übernahme von Verantwortung durch die internationale Gemeinschaft ist es schwer vorstellbar, dass die dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung in puncto Daseinsvorsorge und Sicherheit befriedigt werden können. Die für Haiti geeignete Form aber muss noch gefunden werden. Vier Modelle werden gegenwärtig diskutiert:

1. Insbesondere in den USA wird erwogen, das aus postkolonialer Zeit stammende Modell des internationalen Treuhandsystems nach Kapitel 12 der VN-Charta für den Fall versagender Staaten wiederzubeleben. Diese am weitesten in nationale Souveränität eingreifende Option einer internationalen Übergangsverwaltung ist für VN-Mitgliedstaaten wie Haiti nicht anwendbar. In angepasster Form und in Anlehnung an die Erfahrungen in Osttimor (UNTAET 1999–2002) und im Kosovo (UNMIK) läge jedoch eine Übernahme der staatlichen Verwaltung durch die VN gerade in Anbetracht der massiven Defizite des gescheiterten Staates nahe. Im Falle Haiti könnte dieses Modell für zentrale Akteure der internationalen Gemeinschaft attraktiv sein, um einen schnellen Wiederaufbau unter internationaler Kontrolle zu bewerkstelligen.

2. Als weniger robust werden Formen eines »internationalen Protektorats« angesehen: Ohne besondere völkerrechtliche Ermächtigung könnten andere Staaten und/oder die internationale Gemeinschaft auf Wunsch und gemeinsam mit der Regierung Haitis essentielle Regierungs- und Verwaltungsfunktionen wahrnehmen. Komplizierte Konsensbildung und mangelnde Effektivität wären vermutlich der Preis für dieses Arrangement der Souveränitätsteilung. Es ist fraglich, ob gerade Haiti mit seinen innenpolitischen Verwerfungen das richtige Terrain ist, um ein solches, grundsätzliche Legitimitätsfragen berührendes Format einzuführen.

3. Im Sinne einer multidimensionalen Form der Friedenssicherung könnte das Mandat für die VN-Mission MINUSTAH in Haiti (Sicherheitsratsbeschluss 1542 vom 30. April 2004) erweitert werden: Dafür wären über die bislang enthaltenen Pflichten (Gewährleistung von Sicherheit, transparenten Wahlen und nationaler Versöhnung sowie Achtung der Menschenrechte) hinaus weitere Aufgaben zu formulieren, mit denen die Verwaltung aufgebaut und die zivilen Autoritäten gestärkt werden sollen. Allerdings geriete ein solches Mandat in Widerspruch zu Kapitel 7 der VN-Charta. Nach dem Erdbeben dürfte es schwierig sein, wie im Verlängerungsbeschluss der Mission bis zum 15. Oktober 2010 (VN-Sicherheitsratsbeschluss 1892 vom 13. Oktober 2009) geschehen, erneut festzustellen, dass die Situation in Haiti weiterhin »eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region« darstelle. Die bereits beschlossene Aufstockung der Truppenstärke um 3500 Mann sowie die von der EU vorgeschlagene Entsendung polizeilicher Hilfskräfte (etwa der europäischen Gendarmerie-Truppe) sind erste Schritte, die sich aber nur auf den bisherigen Auftragsumfang beziehen.

4. Sinnvoller erscheint der Aufbau einer Entwicklungsagentur, geführt von den VN oder einer Ad-hoc-Gruppe von Mitgliedstaaten. Sie sollte das administrative Vakuum füllen und könnte in Zusammenarbeit mit der haitianischen Regierung den Wiederaufbau gestalten. Damit bliebe man außerhalb der Reichweite des bestehenden VN-Mandats, könnte aber Synergien mit der VN-Mission MINUSTAH erzeugen. Auf diese Weise – so die Vermutung – wären die wachsende Korruption und die bestehenden Klientelbeziehungen besser zu kontrollieren. Dies scheint der tragfähigste Vorschlag zu sein, und zwar unter rechtlichen, politischen und operativen Gesichtspunkten.

Neben der Frage der rechtlichen Form des internationalen Hilfs- und Wiederaufbauregimes in Haiti ist zu klären, welche

operativen Prioritäten für den Einsatz der internationalen Gemeinschaft gelten sollen. Dazu gehört insbesondere die Nahrungsmittelversorgung, die jedoch nicht dauerhaft nationale Produktion ersetzen darf. Der Wiederaufbau von Infrastruktur muss so organisiert werden, dass schnell Arbeit und Einkommen in Haiti geschaffen werden, um die Bevölkerung nicht in die Migration zu drängen. Statt direkte Transferleistungen vorzunehmen, sollte die Verteilung von Nahrungsmitteln und Geldern für den Lebensunterhalt an Arbeitsleistungen im Rahmen des Wiederaufbaus gebunden sein. Ohne einen begleitenden Prozess der Selbstorganisation der haitianischen Gesellschaft aber wird es schwierig sein, die Grundlagen für einen erfolgreichen Wiederaufbau zu legen. Haiti wird sich nur dann erholen, wenn es bei der Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln autarker wird und wenn gleichzeitig neue Beschäftigung bei der Wiederherstellung der Infrastruktur entsteht.

### **Infrastrukturentwicklung und Staatsaufbau verklammern**

Die Absicht der internationalen Geber, Haiti nun nach ihren eigenen Prioritäten zu entwickeln, ist bereits deutlich geworden. Unter der Überschrift »Die Katastrophe als Chance« wird der Eindruck erweckt, man könne nunmehr ein Gemeinwesen auf dem Reißbrett entwerfen und mit einer neuen Infrastruktur auf ein völlig anderes Fundament stellen. Haiti habe jetzt eine einmalige Chance, dem Teufelskreis der Armut zu entkommen, heißt es. Teilweise werden sogar Projekte der Entwicklungspolitik Chinas als Beispiel angeführt, da so in kurzer Zeit »schlüsselfertige Infrastruktur« bereitgestellt werden könne. Ein solches Modell käme dem Interesse der Entwicklungsagenturen an schnellem Mittelabfluss sehr entgegen. Nachhaltige Entwicklung aber würde es nicht befördern.

Der Aufbau der Infrastruktur muss eng mit der Erweiterung der staatlichen Strukturen und ihrer Handlungskompetenz

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

verknüpft werden. Niemandem ist damit gedient, wenn Consulting-Firmen und Durchführungsorganisationen die wenigen fähigen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung aus dem Staatsdienst »herauskaufen« und damit das Handeln des Staates noch weiter schwächen. Die Strukturen eines zerfallenden Staates sind nicht in der Lage, die hohen Volumina an Entwicklungshilfegeldern in kurzer Zeit aufzunehmen und umzusetzen, ohne dass darunter die Transparenz leidet. Man muss kein Skeptiker der Entwicklungshilfe sein, um die Gefahren einer fehlenden »ownership« klar zu sehen. Künftige Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft müssen die bisherigen, auch leidvollen Erfahrungen der VN bei ihrer Tätigkeit in Haiti berücksichtigen. An finanziellen Mitteln dürfte es zunächst nicht mangeln, wenn man die Äußerungen der internationalen Geber und die verkündeten Entschuldungsmaßnahmen für das Land ernst nehmen kann. Allerdings wird es notwendig sein, die umfangreichen Gelder in Form einer mittelfristigen Finanzierung planvoll einzusetzen, um nicht unter den Druck zu geraten, sie kurzfristig ausgeben zu müssen.

### **Mögliche Dynamiken in der Gesellschaft Haitis**

Die Entsendung von zunächst 11 000 US-Marines zur Unterstützung der Rettungsmaßnahmen hat deutlich gemacht, wie stark die USA sich in der Krisensituation engagieren. Indes dürfte eine dauerhafte Präsenz dieser militärischen Hilfsmission nicht nur in der Region, sondern auch auf Haiti selbst bald zu politischen Konflikten führen. Verständlicherweise wollen die USA verhindern, dass weitere haitianische Staatsbürger über die karibische See in die USA gelangen. Auswanderung ist nach wie vor attraktiv, da die haitianische Diaspora in den USA heute bereits rund 500 000 Menschen umfasst, die jährlich 1,3 Milliarden US-Dollar an Familienangehörige in der Heimat überweisen. Diese Summe über-

steigt deutlich die gesamte Entwicklungshilfe in Höhe von 912 Millionen US-Dollar, die Haiti weltweit pro Jahr erhält. Soll Migration nicht nur Richtung Nordamerika, sondern auch in das Nachbarland Dominikanische Republik vermieden werden, wird es beim Wiederaufbau entscheidend sein, Einkommen in Haiti zu sichern.

Weitere neue politische Dynamiken als Folge des Erdbebens sind gegenwärtig noch nicht absehbar. Aus der Analyse sozialer Folgen von Naturkatastrophen ist bekannt, dass derartige Erfahrungen gemeinsame Identitäten stiften können und politische Durchbrüche in zuvor gespaltenen Gesellschaften ermöglichen wie etwa im Aceh-Konflikt in Indonesien. Allerdings lässt sich auch belegen, dass bis dahin ruhende Konflikte virulent werden und zu massiven politischen Verwerfungen führen. Beide Möglichkeiten sind in Haiti denkbar, es gibt aber noch keine klaren Anhaltspunkte, welchen Weg das Land einschlagen wird. Gleichwohl sollte die internationale Gemeinschaft diese möglichen Entwicklungen einkalkulieren, wenn sie den Wiederaufbau und die Förderung staatlicher Strukturen erfolgreich gestalten will. Das Projekt »Wiederaufbau in Haiti« ist insoweit ein gewagtes Unternehmen mit vielen Unsicherheitsfaktoren, das ohne politische Begleitung nicht auskommen wird. Deutschland kann sich daran ebenso wirkungsvoll beteiligen wie an der technischen Hilfe beim Wiederaufbau.