

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of the map of Haiti.

## Wiederaufbau ohne Neubeginn?

Haiti hat nur dann eine Chance,  
wenn ein echter Politikwechsel stattfindet

**STEFANIE HANKE**  
Mai 2010

- Nur eine ernsthafte und umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft kann die Basis für ein Gelingen des Wiederaufbaus sein. Der bisher vorliegende Wiederaufbauplan ist lediglich als Ausgangspunkt für einen langen und dezentralen Prozess von Konsultationen und Diskussionen zu betrachten und nicht als fertige *road map*.
- Die starke Repräsentanz der Geber in der Kommission für den Wiederaufbau Haitis (*Commission Interimaire pour la Reconstruction d'Haiti*, CIRH) sollte für eine ernsthafte Kontrolle der Hilfsgelder genutzt werden. Nur eine transparente Verwendung der Wiederaufbaugelder, gekoppelt mit klaren Benchmarks und Sollbruchstellen für die Auszahlung der Gelder, verhindert einen weiteren Legitimitätsverlust der Regierung.
- Die Rolle der Nationalen Wahlkommission (CIRH) ist entscheidend für die Durchführung der Wahlen. Die Oppositionsparteien müssen eine Chance bekommen, einen gleichberechtigten Wahlkampf führen zu können. Dies bedeutet auch die ausstehende Verabschiedung eines Gesetzes zur Parteienfinanzierung.
- Ohne eine erhebliche Stärkung der zentralen Institutionen wie Parlament, Senat und vor allem ohne die längst überfällige Bestimmung des Präsidenten des Verfassungsgerichts wird keine politische Stabilität erwartet werden können.
- Eine armutsorientierte Sozialpolitik, die den Schwerpunkt auf ländliche Entwicklung legt, muss im Rahmen einer realen Dezentralisierung erheblich mehr Ressourcen und Kompetenzen in die Kommunen verlagern.

Als am 10. Januar 2010 die Erde bebte, verschwand innerhalb von 30 Sekunden mehr als die Hälfte der Häuser der Hauptstadt Port au Prince in einer gigantischen Staubwolke. Rund 250 000 Menschen fanden den Tod, 300 000 weitere wurden zum Teil schwer verletzt, 1,3 Millionen wurden obdachlos und 600 000 Menschen flohen ins Landesinnere.

Sämtliche Regierungsgebäude wurden zerstört, darunter der Präsidentenpalast und der Justizpalast. Ebenso das Hauptgebäude der internationalen Schutztruppe MINUSTAH, die faktisch die Ordnungsmacht im Land darstellte. Der Chef der MINUSTAH, Hédi Annabi, und sein gesamter Führungsstab kamen dabei ums Leben. Mehr als 100 Mitarbeiter der MINUSTAH starben, der schwerste Verlust der UN-Geschichte. Die UN brauchte Wochen, um sich neu zu organisieren. Nicht nur die MINUSTAH hat ihre wichtigsten Köpfe verloren, die gesamte haitianische Gesellschaft hat traumatische Verluste erlitten. Zahlreiche Politiker, Künstler, Intellektuelle und Aktivisten der haitianischen Zivilgesellschaft kamen ums Leben. Die Frauenbewegung verlor ihre wichtigsten Protagonistinnen. Die UN bezeichnet dieses Erdbeben als eine der zehn größten menschlichen Katastrophen.

Tatsächlich handelt es sich nicht nur um eine Naturkatastrophe, sondern im Wesentlichen um eine politische und soziale Krise, die die Auswirkungen eines Naturereignisses dramatisch verstärkt hat. Deutlich wird der menschengemachte Anteil der Katastrophe im Vergleich: Das Erdbeben in Mexiko City im Jahr 1985 hat 10 000 Menschenleben gekostet, beim Erdbeben im April dieses Jahres in Chile (das mit 8,8 auf der Richterskala 500 Mal stärker als das in Haiti war) kamen weniger als 1 000 Menschen ums Leben.

Ein Wiederaufbau Haitis wird nur dann gelingen, wenn die politischen und sozialen Missstände des Landes in der Tiefe angegangen werden und nicht lediglich über den Aufbau einer modernen Infrastruktur Kosmetik an der Oberfläche betrieben wird. Mehr Geld löst dieses Problem nicht. Das Land hat eine zu geringe Absorptionsfähigkeit, um große Mengen der zugesagten Hilfgelder konstruktiv und ohne Korruption in einer kurzen Zeit umzusetzen. Der erforderliche grundlegende soziale Wandel kann nur über eine permanente und konsequente Einbindung aller politischen Parteien, der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen, des Privatsektors und des ländlichen Raums gelingen. Genau darin läge die Chance, die diese Katastrophe

bieten könnte. Bisher ist dies nicht hinreichend realisiert worden. Es besteht die Gefahr, dass die internationale Gemeinschaft die alten Fehler wiederholt und Korruption und schlechte Regierungsführung alimentiert, anstatt an einem Neuanfang mitzuarbeiten.

Haiti ist neben Afghanistan und Pakistan das einzige nicht afrikanische Land, das unter den Top Ten fragiler Staaten weltweit geführt wird. Diese zeichnen sich durch die schlechtesten Werte in den Bereichen staatliche Autorität, Legitimität und Leistungsfähigkeit aus. Haiti hat eine kleine frankophone Elite, die die wenigen Ressourcen des Landes kontrolliert, in dem Einkommen und Vermögen am ungleichsten verteilt sind. Trotz aller Erklärungen, dass das Jahr 2004 mit dem Sturz Aristides einen Wendepunkt für Haiti bedeutete und die Regierung Préval die seit Jahrzehnten erste demokratisch legitimierte Regierung sei, haben sich die miserablen Lebensbedingungen für die Bevölkerung nicht geändert. Haiti konnte in den letzten Jahrzehnten weder signifikantes ökonomisches Wachstum verzeichnen, noch fand ein nennenswerter Entwicklungssprung statt.<sup>1</sup>

Die Lebensbedingungen haben sich für viele Menschen aufgrund der in den letzten drei Jahren stattgefundenen Naturkatastrophen sogar eher verschlechtert. Die verheerenden Auswirkungen von drei aufeinanderfolgenden schweren Hurrikans (allein im Jahr 2008 kamen 800 Menschen bei Hurrikans ums Leben, im benachbarten Kuba waren es zehn) sind schweren Nachlässigkeiten der Regierung geschuldet. Regulatorische Maßnahmen und Bebauungspläne, obwohl bereits seit 1996 existent, sind schlicht und ergreifend ignoriert und nicht umgesetzt worden. Und obwohl es Warnungen vor einem Erdbeben gab, wurden auch diese von der Regierung ignoriert.<sup>2</sup>

Die Regierung hat die Bevölkerung enttäuscht und war bereits vor dem Beben diskreditiert. Gerade der Mangel an Reformfähigkeit hat in den letzten Jahren die Legitimität der politischen Führung erheblich geschwächt.

1. Das durchschnittliche BSP pro Kopf betrug im Jahre 2008 1 087 Dollar, die Hälfte vom Wert des Jahres 1980. Zwar konnte die Wirtschaft im Jahr 2008 zum ersten Mal ein leichtes Wachstum von rund zwei Prozent verzeichnen, dies reichte jedoch nicht aus, um eine Verbesserung der Lebensbedingungen zu erzielen.

2. Nach Aussage des Seismologen Claude Prepetit, der für die haitianische Minenverwaltung arbeitet, wurden seine Hinweise auf ein zu erwartendes starkes Erdbeben nicht ernst genommen und sein Antrag auf Finanzierung genauerer Messungen seismischer Tätigkeit im März 2009 abgelehnt. Haiti hat in den Jahren 1996 bis 2006 rund 349 Millionen Dollar an externer Unterstützung zur Katastrophenvorsorge erhalten.

Vor allem Präsident Préval hat in den letzten zwei Jahren seines Mandats erheblich an Popularität eingebüßt. Die Bevölkerung verlor den letzten Rest an Glauben in ihre Regierung, nachdem am Tag des Erdbebens nicht nur von einem Tag auf den anderen buchstäblich sämtliche Symbole von Staatsmacht verschwanden (Präsidenten- und Justizpalast), sondern auch Staatspräsident Préval. Während er sich in den internationalen Medien darüber beklagte, das er nicht wisse, wo er die Nacht verbringen solle, blieb er für seine eigene Bevölkerung unsichtbar. Seine erste Ansprache an die Nation fand genau einen Monat nach dem Beben statt, und ihr Inhalt enttäuschte die meisten Haitianer.

Wieso sollte dieselbe Regierung eine immense Wiederaufbauleistung schultern können, wenn sie bereits vor dem Beben mit dem Regierungsalltag überfordert gewesen ist? Eine der Lehren aus dem Wiederaufbau nach dem Tsunami in Südostasien 2004 hieß: Für einen erfolgreichen Wiederaufbau braucht man eine starke Regierung, die einen komplexen Wiederaufbauprozess managen kann.

Nach einer von OXFAM im April 2010 unter 1 700 Haitianern durchgeführter Befragung wollen weniger als sieben Prozent, dass die Regierung den Wiederaufbau selbstständig in die Hände nimmt, während 25 Prozent dafür sind, dies stattdessen von lokalen Autoritäten und Basisorganisationen durchführen zu lassen. Fast 40 Prozent sprechen sich dafür aus, dass eine ausländische Regierung die Kontrolle übernimmt.

### Die Antwort der Gebergemeinschaft in New York

Die internationale Gebergemeinschaft hingegen bemüht sich, die haitianische Regierung als starken Partner darzustellen und in den berühmten »driving seat« zu hieven. Bei ihrem Treffen am 31. März 2010 in New York wurde der von der haitianischen Regierung vorgestellte Aktionsplan für den Wiederaufbau von Haiti (*Plan d' Action de Relèvement et Développement National*, PARDN) mit großem Enthusiasmus angenommen. Das Erdbeben wird vor allem als humanitäre Katastrophe angesehen und die nun folgende Phase des Wiederaufbaus als eine Chance, Haiti besser als vorher wiederaufzubauen. Das Land soll sich in den nächsten 20 Jahren in eine gerechtere und gleichere Gesellschaft wandeln, die von

einer starken, dynamischen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft getragen wird und die ihre Bevölkerung mit grundlegenden sozialen Diensten versorgen kann. Die veranschlagten Kosten der haitianischen Regierung für den Wiederaufbau betragen 11,5 Milliarden Dollar, und das primär diskutierte Thema der Konferenz hieß Geld.

Prominente Vertreter der Gebergemeinschaft sprachen sich für ein starkes finanzielles Engagement in Haiti aus. Paul Collier, ehemaliger Ökonom bei der Weltbank und UN-Sonderberichterstatte für Haiti, plädierte für einen umfassenden Marshallplan. Er forderte die Geber auf, so viel Geld wie möglich in das Land zu investieren. Jeffrey Sachs, ebenfalls prominenter Entwicklungsökonom und Verfechter eines generellen Anhebens von Entwicklungshilfe, setzte sich sehr für die Errichtung eines zehn bis 15 Milliarden Dollar starken Fonds ein, der innerhalb der nächsten fünf Jahre die Implementierung dieses Gelds beaufsichtigen soll. Schließlich wurden am 31. März 9,9 Milliarden Dollar für den langfristigen Wiederaufbau zugesagt – davon allein 5,2 Milliarden für die nächsten zwei Jahre. Das sind 1,4 Milliarden Dollar mehr, als die haitianische Regierung in ihrem Aktionsplan für den kurzfristigen Wiederaufbau vorgesehen hatte. (So war im Wiederaufbauplan für die nächsten 18 Monate ein Bedarf von 3,8 Milliarden Dollar angegeben.)

An dieser Stelle ist Geld nicht die Lösung, sondern ein Teil des Problems. Haiti hatte bereits vor dem Beben eine stark eingeschränkte Absorptionsfähigkeit. Als fragiler Staat zeichnet sich das Land durch schwache staatliche Strukturen, schlechte Regierungsführung und ineffiziente Verwaltungen aus – alles Schlüsselemente, die über Erfolg oder Scheitern der Hilfsaktion entscheiden. Werden in kurzer Zeit große Geldmengen ins Land gepumpt, können diese nicht nur nicht absorbiert werden, sondern unerwünschte Effekte wie Korruption und Ineffizienz verstärken. Die sogenannte Saturationsrate (der Punkt, ab dem sich der positive Effekt externer Hilfgelder umkehren kann) liegt je nach Ausgangslage eines Landes zwischen 15 und 45 Prozent des BIP. Das heißt, dass ab dieser Marge Hilfgelder einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben können. Im Jahr vor dem Beben lag der Anteil der Hilfgelder in Haiti bei 13 Prozent. Sollten in den kommenden Jahren zwei bis drei Milliarden Dollar pro Jahr ausgezahlt werden, steigt nach Schätzungen 2010 der Anteil der Hilfgelder am Bruttoinlandsprodukt auf etwa 27 bis 40 Prozent,

2011 auf etwa 25 bis 38 Prozent. Bei dieser Rechnung ist allerdings ein BIP zu Grunde gelegt, das noch nicht die gesamten durch das Beben verursachten Produktionsausfälle berücksichtigt.<sup>3</sup> Dies sind lediglich Schätzungen und doch zeigen sie bereits auf, in welchem dramatischen Umfang sich das Verhältnis der ins Land strömenden Hilfsgelder zum BIP verglichen mit 2009 ändern wird.

Darüber hinaus können starke Geldinjektionen unter Umständen negative Wirkungen auf die Ökonomie eines Landes haben: Die Wechselkurse werden verzerrt, es gibt keine Anreize, die Fiskalpolitik zu stärken, und die ohnehin schwachen Regierungsstrukturen werden weiter geschwächt, da man sich auf die Geber statt auf die Probleme des Landes fokussiert.

Genau dieser Fall ist in Haiti bereits eingetreten. Trotz des Bekenntnisses, dass nur ein nationaler Konsens die Stabilität und Energie erzeugen könne, die notwendig ist, um den Wiederaufbau anzugehen, hat die Regierung den größten Teil ihrer Zeit in den Dialog mit den Gebern investiert. Die bisherige Beteiligung der eigenen Gesellschaft hingegen war unzureichend und erscheint eher als eine lästige Pflichtübung. 26 von 47 offiziell registrierten haitianischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen haben ein Protestschreiben unterschrieben, in dem sie den Mangel an Beteiligung beklagen. Eine ihrer wichtigsten Forderungen, eine gleichberechtigte Vertretung in einer mit nationalen und internationalen Experten breit besetzten Kommission, die den Wiederaufbau dirigieren soll, wurde schlichtweg ignoriert.<sup>4</sup>

### Die Regierung erklärt den Ausnahmezustand

Angesichts der schwindenden Legitimität der Regierung und des Auslaufens des Mandats der Abgeordneten und von Teilen des Senats wurde am 8. April 2010 ein

18-monatiger Ausnahmezustand erklärt. Dieser räumt dem Präsidenten uneingeschränkte Vollmachten ein, das Parlament wird faktisch außer Kraft gesetzt und der Präsident kann per Dekret regieren. Diese Maßnahme wurde von der Mehrheit der Partei des Präsidenten verabschiedet, obwohl die Verfassung an keiner Stelle einen solchen Ausnahmezustand vorsieht. Bereits nach den verheerenden Hurrikans von 2008 wurde der Ausnahmezustand ausgerufen. In dieser Zeit wurden 197 Millionen Dollar Hilfsgelder umgesetzt, von 163 Millionen ist bis heute die Verwendung nicht nachweisbar.

Diesmal wird jedoch eine *Commission Interimaire pour la Reconstruction d'Haiti* (CIRH) eingesetzt, die während der 18 Monate den Wiederaufbau steuern und zunächst 5,3 Milliarden Dollar Hilfsgelder verwalten soll. Diese Kommission setzt sich aus drei Vertretern der Regierung, einem Vertreter des Senats, einem Vertreter der Abgeordnetenkammer, jeweils einem Vertreter der Gewerkschaften und des Privatsektors und den Vertretern der jeweils größten Geberländer zusammen, die wenigstens 100 Millionen in zwei Jahren zugesagt haben oder wenigstens 200 Millionen Dollar Schulden erlassen haben (Kanada, Brasilien, EU, USA, Venezuela, BID, UN, Weltbank). Außerdem wird ein Vertreter der karibischen Wirtschaftsgemeinschaft Caricom und ein Vertreter der anderen Geberländer auf Rotationsbasis jeweils eine Stimme haben. Ohne Stimmrechte sind ein Vertreter der OEA, ein Vertreter der Zivilgesellschaft und ein Vertreter der Diaspora. Den gemeinsamen Vorsitz dieser Kommission werden Haitis Premierminister und Bill Clinton als UN-Sondergesandter für Haiti übernehmen.

Dies bedeutet faktisch, dass selbst Vertreter der Geberländer, die kleinere Geldbeträge beisteuern, ein Stimmrecht haben, während Vertreter der haitianischen Zivilgesellschaft nicht mitreden dürfen. Es gibt zwar jeweils einen Vertreter der Gewerkschaften und des Privatsektors, von denen allerdings weder klar ist, wie sie ausgewählt werden, noch, welche Gruppierungen sie dann repräsentieren können. Ausgerechnet die Gruppen sind nicht vertreten, die als die verletzlichsten gelten: Frauen, Kommunen, Studentenorganisationen und vor allem die demographisch größte und für die Stabilität des Landes wohl auch bedeutendste Gruppe: männliche Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren. Von ihnen wird wesentlich abhängen, wie friedlich oder blutig sich die nächsten Monate und Jahre gestalten werden.

3. David Carment, Yagadeesen Samy: »Haiti without Tears: Getting Aid Right« in: Policy Options, 2010. Das BIP betrug im Jahr 2009 ca. 6,9 Milliarden Dollar, Prognosen des IMF sagen dieses Jahr einen Rückgang von acht Prozent und nächstes Jahr ein Wachstum von acht Prozent voraus.

4. So wurden zur Diskussion des nationalen Wiederaufbauplans innerhalb von zwei Tagen alle registrierten NGOs eingeladen, »um sich am Wiederaufbau zu beteiligen«, wie es in der Einladung hieß. Am Tag der Veranstaltung wurde der Entwurf des *Plan d'Action de Relèvement et de Développement National* (PARDN) mit dem Hinweis verteilt, dass nur solche Vorschläge berücksichtigt werden könnten, die sich auf dieses Dokument bezögen. Weitere Verfahrensvorgaben verhinderten eine Beteiligung der Zivilgesellschaft am Wiederaufbauplan.

Zentrale Bereiche des vor dem Beben vereinbarten Strategischen Armutsbekämpfungsprogramms (PRSP) wie das nationale Polizeiwesen, Sicherheit, Justiz, Gefängnisse und Kriminalitätsbekämpfung, vor allem Drogenhandel und Grenzüberwachung werden im Wiederaufbauplan gar nicht angesprochen. Dies erstaunt um so mehr, da es eigene vitale Sicherheitsinteressen der regionalen Geber betrifft. Tatsächlich wird es entscheidend von der inneren Sicherheitslage abhängen, inwieweit die avisierten Ziele des Aktionsplans für den Wiederaufbau von Haiti (PARDN) erreicht werden können.

Auch die Pluralität der Parteienlandschaft wird in keiner Weise repräsentiert, denn es ist abzusehen, dass die Vertreter von Senat und Parlament aus dem Lager des Präsidenten kommen werden. Staatspräsident Préval hat sich eine Vetostimme in der Kommission für den Wiederaufbau (CIRH) vorbehalten und damit das Recht reserviert, das letzte Wort bei allen Entscheidungen zu behalten. Die Zeit des Ausnahmezustands, so wird befürchtet, wird der Präsident dazu nutzen, seine Machtbasis weiter auszubauen und den Transitionsprozess vollständig zu kontrollieren. Angesichts der zu erwartenden Geldmengen, die ins Land fließen, und dem Interesse der internationalen Geldgeber an politischer Stabilität und Kontinuität steht zu befürchten, dass einmal mehr weder die Oppositionsparteien noch diverse Gruppierungen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben werden, ihre Interessen zu artikulieren.

### Nach dem Beben ist vor dem Beben

Bereits vor dem Beben war die politische Situation stark angespannt, und die Regierung hatte sich in ernsthafte institutionelle Schwierigkeiten manövriert. Es ist erstaunlich, wie wenig die internationale Gemeinschaft den politischen Kontext Haitis vor dem Beben thematisiert, so als könne man nun politisch bei Null beginnen. Dabei war das politische Klima in Haiti vor dem Beben von Unsicherheit und einer zunehmenden institutionellen Instabilität geprägt. Die Nationale Wahlkommission war wegen Korruptionsvorwürfen unter Beschuss geraten, und ihr Präsident war im November 2009 zurückgetreten. Das Jahr 2010 sollte ein Superwahljahr wer-

den, in dem Kommunal-, Senats- und Parlamentswahlen anstanden und die Präsidentschaftswahlen vorbereitet werden sollten. Drei Monate vor dem Beben war überraschend die Premierministerin Michèle Pierre-Louis abgesetzt worden, und der Senat spaltete sich angesichts der Frage der Verlängerung der auslaufenden Mandatszeit für das Parlament. Préval reagierte auf die zunehmende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit verstärkten machtpolitischen Winkelzügen. Er hatte im Dezember 2009, quasi über Nacht, die gesamte politische Landschaft des Landes verändert, als er ein neues politisches Bündnis mit dem Namen INITE (Einheit) ins Leben rief. Politiker verschiedener politischer Parteien waren dahin übergegangen, was die Oppositionsparteien zusätzlich schwächte und die politische Atmosphäre extrem anspannte. Noch wenige Stunden vor dem Beben fand vor der Universität eine Demonstration gegen die Ermordung eines Soziologieprofessors statt, die im Zusammenhang mit den damals anstehenden Wahlen zu sehen ist.

Es ist fraglich, inwieweit in diesem Kontext die schnelle Durchführung von Wahlen, die vor allem die USA und die UN anstreben, die notwendige Stabilität bringen wird. Nach wie vor ist unklar, ob Wahlen überhaupt durchgeführt werden können. Zahlreiche Wähler haben ihre Wählerkarten verloren, Schulen und Gebäude, die als Wahllokale gedient haben, sind eingestürzt, Mitarbeiter der Wahlkommission sind ums Leben gekommen, die Büros der Wahlkommission sind beschädigt, und vor allem müssen die Wählerlisten aktualisiert werden: Bei 250 000 Toten und mehr als einer halben Million intern vertriebener Menschen eine Herkulesaufgabe. Präsident Préval hat bis jetzt immer verkündet, dass er nach zwei Amtszeiten nicht wieder kandidieren wird (was die Verfassung ohnehin ausschließen würde, da nur zwei Mandate vorgesehen sind). Falls Préval seine Ankündigung einhält, kann davon ausgegangen werden, dass er alles daran setzen wird, einen Kandidaten zu unterstützen, von dem er in Zukunft angemessenen Schutz vor juristischen Nachfragen und Untersuchungen aller Art erwarten kann. 18 Monate Ausnahmezustand bieten eine gute Gelegenheit, einen Kandidaten aufzubauen und für die erforderliche Unterstützung zu sorgen, sowie die Präsidentenpartei INITE so in Parlament und Senat zu positionieren, dass sie eine Mehrheitsposition innehaben.



### Über die Autorin

Dr. Stefanie Hanke ist Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Santo Domingo (Dominikanische Republik) und zuständig für Haiti.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit  
Referat Lateinamerika und Karibik  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich: Dörte Wollrad  
Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik,  
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-35-7482 | Fax: ++49-30-269-35-9253  
<http://www.fes.de/lateinamerika/>

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.lak@fes.de](mailto:info.lak@fes.de)