

Ein Dach über dem Kopf, dann ein Zuhause

Herausforderungen bei der Bereitstellung
von Unterkünften nach dem Tsunami in
Indien, Indonesien und Sri Lanka

14. Dezember 2005

Einleitung

Am 26. Dezember 2004 löste ein Seebeben vor der indonesischen Insel Sumatra einen Tsunami aus, der auf die Küsten von Indonesien, Sri Lanka, Indien, Thailand, den Malediven, Malaysia, Burma, den Seychellen und Somalia traf.

Innerhalb eines Zeitraums von wenigen Stunden zerstörten die gigantischen Wellen Tausende Kilometer Küstenstreifen und die dort lebenden Gemeinschaften. Die tatsächliche Zahl der Todesopfer wird man zwar nie erfahren, offiziellen Schätzungen zufolge beläuft sie sich jedoch auf mindestens 181.516 Todesopfer und 49.936 Vermisste.¹ Es war die weltweit schlimmste Naturkatastrophe seit dem Hurrikan 1970 in Ost-Pakistan.² 1,8 Millionen Menschen flohen in provisorische Lager oder nahmen Zuflucht bei nicht betroffenen Gemeinschaften. In jüngster Zeit haben nur Kriege, Hungersnöte und Epidemien mehr Zerstörung angerichtet.

Nach dem 26. Dezember rief Oxfam die größte humanitäre Hilfsaktion in seiner 63-jährigen Geschichte ins Leben. In den seitdem vergangenen 11 Monaten haben wir etwa 1,8 Millionen Menschen³ mit unseren € 215 Millionen Spendengeldern geholfen. Nachdem die Soforthilfe geleistet worden war, widmeten wir uns der Wiederherstellung und dem Wiederaufbau. Dies beinhaltete eine Reihe von Aufgaben: die Bereitstellung von sauberem Wasser und Sanitäreinrichtungen, die Wiederbelebung der Existenzgrundlagen, die Sanierung landwirtschaftlicher Nutzflächen und die Durchsetzung eines Mitspracherechts für Frauen und Männer beim Wiederaufbau ihrer Lebensgrundlagen und der Gemeinwesen. Die Devise lautete „Wiederaufbau Plus“, d. h. den armen Gemeinschaften zu helfen, der Armut zu

entfliehen, die sie erst so anfällig für Naturkatastrophen gemacht hatte. Allerdings war - und ist weiterhin - eine der wichtigsten Aktivitäten die Bereitstellung von Unterkünften.

Diese Aufgabe stellt an die an der Tsunami-Hilfe und Sanierung beteiligten Regierungen und Organisationen die größten Herausforderungen, und wir sind uns bewusst, dass die Arbeit gerade erst begonnen hat. Das Büro des Sondergesandten der Vereinten Nationen für den Tsunami-Wiederaufbau schätzt, dass es von September 2005 an weitere 12-18 Monate dauern wird, bis alle Vertriebenen in Aceh/Indonesien eine angemessene Übergangsunterkunft haben. Das Büro bezeichnet dies als „eine inakzeptable Situation, die dringend behoben werden muss“.⁴ Bis zum 26. Dezember 2005 werden, Schätzungen von Oxfam zufolge, nur etwa 20 Prozent der Menschen, die ein Jahr zuvor obdachlos wurden, eine annehmbare, dauerhafte Unterkunft zur Verfügung haben.

Einem schnelleren Fortschritt standen schwierige Hindernisse im Weg – zum Beispiel die Tatsache, dass in Aceh diejenigen Grundstücke, auf denen etwa 120.000 Menschen wohnten, heute überschwemmt oder dauerhaft unbewohnbar sind. Andere Verzögerungen sind mehr durch bürokratische und organisatorische Probleme der Regierungen sowie der internationalen humanitären Organisationen verursacht. Die Diskussion von Pufferzonen, d.h. Grundstücke am Meer, die nicht wieder bebaut werden dürfen, haben den Wiederaufbau in Indien, Indonesien und Sri Lanka erheblich verzögert. Die Regierungseinrichtungen in Aceh wie auch die gesamte Infrastruktur der Provinz wurden durch den Tsunami stark beschädigt, und durch das monatelange Fehlen einer voll funktionsfähigen Zivilbehörde wurde kohärente Planung ungemein erschwert.

Mit diesem Bericht soll aufgezeigt werden, was bisher erreicht wurde und was noch geschehen muss, und es werden Verbesserungsvorschläge gemacht.

Das Leben vor dem Tsunami

Schon vor dem Tsunami haben viele Millionen Menschen in den betroffenen Gebieten in einem Zustand der Armut gelebt, der für die meisten Menschen in Europa, Australien und Nordamerika unvorstellbar ist.

In der Provinz Aceh in Indonesien waren die Sicherheit der Menschenleben, des Hab und Guts und der Infrastruktur von jahrelangem bewaffneten Konflikt bedroht. Laut eigenen Angaben der Regierung⁵ hatte 2002 (das letzte Datum, für das Zahlen vorliegen) fast die Hälfte (48,5%) der Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Wasser, jedes dritte (36,2%) Kind unter fünf Jahren war unterernährt, und 38 Prozent der Bevölkerung hatte keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung. Und noch schlimmer: die Armutsquote verdoppelte sich von 14,7 Prozent im Jahr 1999 auf 29,8 Prozent im Jahr 2002.

Die südlichen Bundesstaaten Tamil Nadu und Kerala zählen zu den wohlhabenderen Teilen Indiens. Tamil Nadu hat das vierthöchste Pro-Kopf-Einkommen des Landes. Und doch herrscht in beiden Bundesstaaten Armut und Entbehrung: in Tamil Nadu war vor dem Tsunami fast die Hälfte (46,6%) der Kinder unter fünf Jahren aufgrund von Unterernährung untergewichtig. Vier von fünf Haushalten in Kerala hatten keinen Zugang zu sauberem Wasser. Die Menschen in den Küstengemeinwesen zählten - und zählen nach wie vor - zu den ärmsten des ganzen Landes. In Indien waren die

Existenzgrundlagen von insgesamt 3,2 Millionen Menschen direkt oder indirekt vom Tsunami betroffen. ⁶

Ebenso in Sri Lanka. Trotz des Tourismus-Booms der letzten Jahre an den Küsten waren 29 Prozent der Kinder unter fünf Jahren aufgrund von Unterernährung untergewichtig, und 45,4 Prozent der Bevölkerung bezogen Löhne von weniger als 2 US-Dollar am Tag.⁷ Zu den ärmsten Menschen zählen diejenigen, die durch den im Jahr 2002 beendeten Krieg vertrieben wurden und jahrelang in Flüchtlingslagern lebten.

Die Herausforderungen

Die Hauptprobleme bei der Bereitstellung von Unterkünften nach dem Tsunami bestanden im Umfang der Zerstörung von Häusern sowie - in geringerem Maß - in der Armut derjenigen, die darin gewohnt hatten. In den drei am schlimmsten betroffenen Ländern – Indien, Indonesien und Sri Lanka – war die Mehrheit der leidtragenden Menschen auf zweierlei Weise marginalisiert, sie lebten sowohl am Rand des Meeres als auch am Rand der Gesellschaft. Die Häuser waren oftmals zerbrechlich, und so wurden besonders viele Menschen durch die Wucht der Welle obdachlos. In Aceh blieb beispielsweise kilometerweit kein einziges Haus stehen, und viele Grundstücke sind für immer verloren.

Entlang der Küsten von Südindien und Sri Lanka wurden praktisch alle Häuser innerhalb eines Hunderte Kilometer langen und 500 Meter breiten Küstenstreifens zerstört. Und somit ist die Herausforderung riesig. Allein in Aceh wurden etwa 600.000 Menschen – die Einwohnerzahl von Boston oder Glasgow – obdachlos.

Kaum jemals waren humanitäre Organisationen mit einer so umfangreichen, räumlich derart ausgedehnten Notsituation konfrontiert. Die Kapazitäten der Regierungen der drei am schlimmsten betroffenen Länder waren zudem sehr unterschiedlich. Die Errichtung dauerhafter Unterkünfte ist ein langsamer Prozess, selbst in stabilen, reichen Gesellschaften. In Florida leben mehr als ein Jahr, nachdem der Hurrikan Ivan über den Bundesstaat hinwegfegte, Tausende Familien immer noch in provisorischen Unterkünften. Bei dem Erdbeben, das 1995 die japanische Stadt Kobe erschütterte, wurden 300.000 Menschen obdachlos, und die Stadt benötigte sieben Jahre, um den sozialen und wirtschaftlichen Standard wieder zu erlangen, den sie vor dem Erdbeben gehabt hatte. ⁸ Bei den Hilfsaktionen nach anderen Erdbeben – in Bam in Iran zum Beispiel – zeigte sich, dass es zwei Jahre dauern kann, bis ein Programm zum Wiederaufbau von dauerhaften Häusern ein optimales Produktionsniveau erreicht.

Trotz dieser Erkenntnisse wurde bei der anfänglichen Arbeit im Zusammenhang mit Unterkünften der Fehler begangen, nur wenige der Menschen, die ein neues Haus benötigten, darüber zu informieren, wie lange sie möglicherweise warten müssen.

Kasten 1: Welche Verluste die Wellen bewirkten

Indonesien erlitt bei der Tsunami-Katastrophe mit 169.000 bis 221.000 Toten und Vermissten den größten Verlust an Menschenleben.⁹ Die männlichen Überlebenden waren gegenüber den Frauen in einem Verhältnis von fast 3:1 in der Überzahl.¹⁰ Tausend Dörfer und Städte, 127.000 Häuser und 1.488 Schulen wurden zerstört. Etwa 600.000 Menschen, 25 Prozent der Bevölkerung, verloren ihre Existenzgrundlagen. In einigen Gebieten war nach dem Tsunami das ehemals dicht bevölkerte Land flach und öde, alle Wahrzeichen und Bauwerke waren vernichtet. Hierzu zählten 10.000 Kilometer Straßen und Wege. Der Schaden, den die örtliche Infrastruktur sowohl personell als auch bezüglich ihrer Immobilien erlitt, war dergestalt, dass - nach Ansicht vieler unabhängiger Beobachter - die Kommunalverwaltungen erst Mitte 2005 zufrieden stellend arbeiten konnten. Schätzungen zufolge wurden zwischen 500.000 bis über 600.000 Menschen obdachlos.

Sri Lanka erlitt 35.300 Todesopfer. Über 100.000 Häuser wurden zerstört oder schwer beschädigt, wodurch mehr als eine halbe Million Menschen obdachlos wurden. Die Zerstörung der Tourismusindustrie und ihrer Infrastruktur war eine der Ursachen für die Arbeitslosigkeit von 275.000 Menschen nach dem Tsunami. In einigen Gebieten waren bis zu 90 Prozent der Erwerbstätigen ohne Arbeitsplatz. Zusätzlich mussten 73 Krankenhäuser und 182 Schulen von Grund auf wiederaufgebaut werden.

In Südindien und auf den vor der Küste liegenden Inseln im Bengalischen Meer waren 18.000 Todesopfer zu beklagen. Drei Viertel von ihnen waren Frauen und Kinder. Insgesamt waren 1.089 Dörfer betroffen, wurden 157.000 Häuser zerstört und über 640.000 Menschen vertrieben. Die große Mehrheit derjenigen, deren Existenzgrundlagen verwüstet wurden, waren Fischer. Es wurden aber auch 39.000 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche vernichtet, als die Wellen Deiche und Kanäle zerstörten und den Boden versalzten. Etwa 31.000 Nutztiere gingen verloren. Der große Vorteil für die Überlebenden in Indien war jedoch die weiterhin funktionsfähige und effiziente lokale Verwaltung.¹¹

Obwohl die Wellen ihren verheerenden Schaden in den drei Ländern auf jeweils unterschiedliche Weise anrichteten, gab es einige wesentliche gemeinsame Aspekte. Die NRO wussten, dass die Bereitstellung von dauerhaften Unterkünften mehr beinhaltete, als einfach nur mit dem Bau von Häusern zu beginnen. Wir mussten

- es den Gemeinschaften ermöglichen, ihre Wünsche auszudrücken und Häuser zu entwerfen, die ihren Bedürfnissen entsprachen;
- einen Dialog mit den Regierungen über eine Reihe politischer und rechtlicher Angelegenheiten aufbauen;
- bei der Lösung komplexer Fragen zu Landbesitzrechten und sinnvoller Bodennutzung helfen;
- den Anforderungen der verschiedenen Gemeinschaften gerecht werden, die ihren Lebensunterhalt auf unterschiedliche Weise bestreiten;
- den Zugang zu Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen sicherstellen;
- sicherstellen, dass die Bedürfnisse und Ansichten von Frauen und gesellschaftlich schwachen Gruppen beachtet werden;
- Frustration und Enttäuschung begegnen, angesichts der erforderlichen langen , Fristen für einen nachhaltigen Wiederaufbau.

Ein Dach über dem Kopf: Übergangsunterkünfte

Was wurde getan?

Von den ersten Tagen nach dem Tsunami an wurden mit Vorrang provisorische Unterkünfte für die Familien bereitgestellt – entweder dort, wo ihre Häuser einmal gestanden hatten oder an den Orten, an die sie geflüchtet waren. Wo immer es möglich gewesen war, hatten die Menschen vom Meeresufer Zuflucht auf Bodenerhebungen gesucht. Einige würden dort über Wochen oder Monate bleiben. Ein Hauptbestandteil der Arbeit war, herauszufinden, warum die Menschen dort waren wo sie waren, ihnen Auswahlmöglichkeiten zu geben und es ihnen zu ermöglichen, ausreichend informiert Entscheidungen über ihre Zukunft zu treffen.

Kasten 2: Azheekal, Kerala: Die Zukunft war düster

„Die Fischergemeinschaft an der Küste von Azheekal floh vor dem Tsunami. Zweieinhalb Wochen später kehrten die Menschen zurück und stellten fest, dass ihre Häuser spurlos verschwunden waren. Viele von ihnen sahen nur große Lücken, wo einmal ihre Häuser gestanden hatten. Die Stille war beängstigend. Sie konnten nicht begreifen, was mit ihrem Leben und ihren lebenslangen Ersparnissen geschehen war. Die Zukunft war düster. Als sie zurückkehrten, lebten sie über drei Monate lang in von NRO errichteten Lagern.“

— Indien-Gutachter von Oxfam, November 2005

Die internationalen NRO und Organisationen der Vereinten Nationen beeilten sich, schnell Notunterkünfte bereitzustellen, und man beglückwünschte sie seinerzeit zu ihren Leistungen. Es trifft sicherlich auch zu, dass die schnelle Bereitstellung von Notunterkünften und sonstigen Dienstleistungen, insbesondere Gesundheitsversorgung, dazu beigetragen haben, eine „zweite Katastrophe“ und den Tod von weiteren Tausenden von Menschen zu verhindern.

Oxfam verfolgt den Grundsatz, Soforthilfe wirksam mit anderen Akteuren zu koordinieren, indem wir uns auf unsere Kernkompetenz, vor allem die Bereitstellung und Wiederherstellung der Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen,

konzentrieren. Häufig – wie bei dem Erdbeben in Pakistan im Oktober 2005 – stellen wir auch Zelte, Decken und Baumaterialien für Unterkünfte zur Verfügung. Anfang Januar 2005 erkannten viele Organisationen der Katastrophenhilfe, dass ein dringender Bedarf an Übergangsunterkünften bestand, in denen Hunderttausende Menschen über viele Monate hinweg leben würden.

„Mach es schnell, aber nie ohne die Gemeinschaften“ war das Motto unserer Arbeit zur Bereitstellung von Unterkünften im Tsunami-Gebiet. Wir agierten mit größtmöglicher Flexibilität, unter Inanspruchnahme lokaler Ressourcen und Strukturen. In Matara in Sri Lanka einigten sich die Menschen vor Ort beispielsweise darauf, dass der Tempel zur Übergangsunterkunft werden sollte und Oxfam und anderen Organisationen als Basis bei der Verteilung von Materialien für Unterkünfte und der Arbeit in Verbindung mit der Wasserversorgung und den Sanitäreinrichtungen (WatSan) dienen würde. Während in Südindien und Aceh provisorische Lager errichtet wurden, sorgten nach Bedarf Oxfam-Teams von WatSan-Ingenieuren für sauberes Wasser und Latrinen, oft in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Von Anfang an war für uns entscheidend, dass wir uns mit den vertriebenen Gemeinschaften berieten und sie über ihre Wahlmöglichkeiten informierten. Notgedrungen wurde die Beratung in den verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise durchgeführt. In Sri Lanka wurde dies durch die Existenz von zivilgesellschaftlichen Strukturen erleichtert. In Colombo half Oxfam gemeinsam mit anderen Hilfsorganisationen z. B. bei der Gründung eines Forums zum Austausch von Informationen sowie brauchbaren Ideen, die dann in die Distrikte zurückgetragen werden konnten. Dies half bei der Einflussnahme auf Politiker und mag auch geholfen haben, eine erforderliche Änderung der Vorschläge der Regierung für Schutzzonen zu bewirken (siehe unten). Ebenso ermöglichte es die Entwicklung von Kampagnen zur Aufklärung der Überlebenden im Süden des Landes über ihr Recht auf Unterkunft.

Ein Programm von Oxfam für Übergangsunterkünfte, das im Februar 2005 in Tangalle in Sri Lanka mit 17 Unterkünften begann, wurde Ende Juli 2005 erfolgreich abgeschlossen, nachdem in dem Distrikt 3.700 Übergangsunterkünfte fertig gestellt worden waren. Am 22. August 2005 beschloss der Präsident von Sri Lanka, die Tatsache zu feiern, dass innerhalb von sechs Monaten 50.000 Übergangsunterkünfte im ganzen Land gebaut worden waren – eine große gemeinsame Leistung. Allerdings mussten nach Beginn der Monsunzeit viele dieser provisorischen Häuser nachgebessert werden, was eine neue Herausforderung darstellte.

Verbesserung provisorische Unterkünfte

Die Arbeit zur Bereitstellung von Unterkünften ist möglicherweise komplexer als jede andere Tätigkeit bei der Katastrophenhilfe. Oftmals wirken der Zeitdruck und der Druck der Bedürfnisse der Menschen den Anforderungen an die Qualität und Eignung entgegen. Bei allen Katastrophen ist die Hilfe, die den Bedürftigen als Erstes zuteil wird, nicht notwendigerweise die beste.

Sechs Monate nach dem Tsunami erreichten die Monsun-Regen Indonesien und Südasiens. Internationale und lokale NRO beteiligten sich an der Arbeit zur Stärkung und Ausbesserung der provisorischen Unterkünfte. Die Internationale Organisation für Migration (IOM), Oxfam, die Rotes Kreuz/Roter Halbmond-Organisationen und andere verteilten Zehntausende von Ausbesserungs-Sätzen und verbesserten die Kanalisation sowie Wasserversorgungs- und Sanitäreinrichtungen. In Aceh gab die Internationale Föderation der Rotes Kreuz- und Roter Halbmond-Gesellschaften (IFRC) im September 2005 bekannt, dass sie 27.000 Familienzelte und 20.000

Fertigunterkünfte errichten werde, teils um die geschätzten 67.000 Menschen zu beherbergen, die in unzulänglichen, neun Monate alten Zelten lebten.¹²

In Indien führte die Regierung einen Großteil der Planung für Entwurf und Bau von provisorischen Unterkünften zentral durch. Dies war in wirtschaftlicher und logistischer Hinsicht sinnvoll, und die Unterkünfte entsprachen einigen SPHERE-Standards¹³, zumindest bezüglich der zur Verfügung gestellten Raumgrößen. Der Entwurf litt jedoch unter dem Mangel an Beratung mit den Nutzern. Ein Beobachter einer Hilfsorganisation stellte fest:

Die Bauten bestanden aus Dach und Wänden aus Wellblech, ohne Fenster oder Belüftung. Die Architekten beschränkten sich beim Entwurf ihrer Zwischenunterkünfte auf das, was schnell und aus lokal gebräuchlichen Baustoffen, wie z. B. verzinktem Wellblech gebaut werden konnte. Es wurden Tausende dieser barackenartigen Unterkünfte gebaut, in der Regel ohne Beratung mit den Gemeinschaften und manchmal an ungeeigneten Standorten.

Nachdem Oxfam anfangs selbst einige derartige Unterkünfte gebaut hatte, stellte sich heraus, dass die Menschen, die darin lebten, sie als unangemessen empfanden, obwohl bezüglich der Raumgröße die SPHERE-Standards eingehalten waren. Die Lösung des Problems war Anwaltschaft: die NRO trafen sich und unterstützten die Regierung durch Beratung bei der Änderung der Entwürfe. In allen drei Ländern begannen Oxfam, seine Partner und andere NRO damit, die Gemeinschaften bei der Verbesserung ihrer Unterkünfte zu unterstützen und die Regierungen über die bestmögliche Vorgehensweise hierbei zu beraten. Dies beinhaltete die Betonierung der Fußböden, Verbesserung der Wasserabflüsse und die Bewältigung sonstiger Probleme, die bei niedrig liegenden, überschwemmungsgefährdeten Grundstücken auftreten.

Durch all dies wurde deutlich, dass, nach einer Katastrophe dieser Größenordnung, „provisorisch“ tatsächlich eine lange Zeit bedeuten kann. Die Unterkünfte müssen den Belastungen unterschiedlicher Jahreszeiten standhalten können und den Menschen ein tatsächliches Heim bieten, von dem aus sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Sie sollten allerdings nicht das verlorene Heim ersetzen, denn Sinn aller Katastrophenhilfe ist es, den Menschen zu helfen, in Würde in ihr eigenes Zuhause zurückzukehren, wo immer dies möglich ist, oder einen neuen Ort zu finden, an dem sie sich geschützt und sicher fühlen.

Ein Zuhause: Dauerhafte Unterkünfte

Box 3: Tangalle, Sri Lanka: Der Druck lässt nach

„Als wir die Schlüssel für unser neues Haus erhielten, gab es eine Feier, bei der wir alle zusammenkamen. Familien, Oxfam, einige der lokalen Würdenträger kamen auch. Ich war so glücklich, als ich meinen Schlüssel in der Hand hielt. Vorher stand ich unter großem Druck. Meine Kinder waren an unterschiedlichen Orten, und ich musste und wollte für sie sorgen. Als ich dann den Schlüssel hatte, war ich von diesem Druck befreit; ich wusste, es wird uns gut gehen, und konnte mich entspannen.“

— Kaluhandadige Lalitha, 40, eine Mutter von drei Kindern, die am Bau ihres neuen Hauses beteiligt war

Ein Jahr nach dem 26. Dezember 2004 wird etwa ein Fünftel der 1,8 Millionen Menschen, die durch den Tsunami vertrieben oder obdachlos wurden, ein dauerhaftes Haus haben. Der gesamte Bedarf an Häusern in den drei Ländern liegt bei 308.000 – dies entspricht, wenn man von fünf Personen pro Haus ausgeht, der Umsiedlung der

gesamten Bevölkerung von Philadelphia, von Brisbane oder von Glasgow und Birmingham zusammen.

In Indonesien wird etwa ein Viertel der bedürftigen Menschen bis Ende 2005 dauerhafte Häuser bewohnen. Ende Oktober 2005 gab es Angaben der Vereinten Nationen zufolge immer noch 436.820 Vertriebene in Aceh; 75.576 in „Baracken“-Anlagen, 67.504 in Zeltlagern und 293.740 in Gastfamilien. Die Regierungsorganisation BRR (Organisation für Sanierung und Wiederaufbau in Aceh und Nias) sagte im November 2005 voraus, dass 18.149 der mindestens 80.000 benötigten dauerhaften Unterkünfte bis Ende des Jahres und 57.000 bis Mitte 2006 fertig gestellt sein würden.¹⁴

Oxfam hat aus Regierungskreisen in Sri Lanka erfahren, dass bis Ende des Jahres nur etwa 5.000 der 78.000 benötigten dauerhaften Häuser gebaut sein werden, entsprechend 6,4 Prozent des Bedarfs.¹⁵ Fünfzig Prozent der Bauplätze werden auf „neuen“ Grundstücken sein müssen.

Nach Schätzungen von Weltbank/ ADB (Asiatische Entwicklungsbank) wurden in Indien über 150.000 Häuser beschädigt oder zerstört. In Tamil Nadu, dem am schlimmsten betroffenen Bundesstaat, hat die Regierung ein Bauprogramm für 130.000 dauerhafte Häuser angekündigt.¹⁶ Für bis zu 31.700 Häuser sind Pläne entworfen worden, und an mehr als 8.000 davon wird derzeit gearbeitet. Weitere 1.000 wurden bereits fertig gestellt.¹⁷

Zu den Faktoren, die Menschen nach Katastrophen in provisorischen Siedlungen halten, zählen:

- Unsicherheit und Ungewissheit bezüglich der Existenzgrundlagen und der Verfügbarkeit von Lebensmitteln;
- Verfügbarkeit von Grundstücken und Fragen der Eigentumsrechte;
- Wiederaufbau- und Sicherheitspläne – z. B. die Umwidmung von Grundstücken zu „Schutzzonen“;
- der langwierige Prozess des Wiederaufbaus – Beratung, Entwurf und Bauausführung;
- Materialien – Preise und Verfügbarkeit;
- Infrastruktur – bei den Bemühungen im Sinne von „Wiederaufbaus Plus“ sollte keine dauerhafte Unterkunft ohne nachhaltige Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen sein, obwohl diese auch Zeit in Anspruch nehmen;
- Probleme bezüglich der Zuweisung von Ressourcen durch die NRO sowie deren verfügbaren ausgebildeten Personals.

Die meisten dieser Faktoren treffen für die vom Tsunami betroffenen Länder zu. Bei einigen kann Oxfam durch Anwaltschaft und eigene Programme Einfluss nehmen.

Grundstücke

In Indien, Indonesien und Sri Lanka beschlossen die Regierungen frühzeitig, dass ein Schlüsselement des Wiederaufbaus die Errichtung von „Schutzzonen“ sein würde, d.h. Landgürtel an der Küste, die Schutz vor zukünftigen Flutwellen bieten würden. In Indien und Sri Lanka gab es vor dem Tsunami Gebiete, die – als Bestandteil von Küstenschutz-Plänen – nicht bebaut werden durften; insofern waren einige der zerstörten Gemeinschaften im technischen Sinn illegal errichtet worden. Zwar ist die Idee einer Schutzzone grundsätzlich sinnvoll, insbesondere in diesen von Wirbelstürmen bedrohten Gebieten. Allerdings waren die betroffenen Grundstücke –

im Fall Aceh bis zu zwei Kilometer von der Flutlinie entfernt – die Heimat vieler Hunderttausender Menschen und bildeten den natürliche Lebensraum von Gemeinschaften, die vom Meer leben.

Die indische Regierung hat eine strikte Einhaltung ihrer bestehenden Küstenregulierungszone (CRZ) angekündigt. In den Vorschriften ist festgelegt, dass keine neuen Siedlungen innerhalb von 500 Metern von der Küste errichtet werden dürfen. Diese Vorschriften wurden jedoch zuvor nicht streng durchgesetzt und in den verschiedenen Bundesstaaten unterschiedlich ausgelegt. In Tamil Nadu ist es beispielsweise nicht erlaubt, innerhalb von 500 Metern von der Küste entfernt zu bauen, während die Menschen in Kerala dort bauen können, wo eine Straße weniger als 500 Meter von der Küste entfernt liegt.

Es besteht die reale Gefahr, dass Tausenden in den vom Tsunami betroffenen Ländern entweder Vertreibung oder unzureichende Entschädigung droht, weil sie keine Eigentumstitel für ihre Grundstücke haben und ihren Eigentumsanspruch nicht belegen können. Hiervon sind insbesondere Fischergemeinschaften betroffen, deren Rechte oftmals auch schon vor dem Tsunami extrem gefährdet waren. Es besteht außerdem der weit verbreitete Verdacht, dass der Tsunami zur Umsiedlung von Gemeinschaften missbraucht werden könnte, damit lukrative Tourismus-Immobilienengeschäfte stattfinden. Viele Organisationen, Oxfam eingeschlossen, treten mit Nachdruck dafür ein, dass, wenn eine Schutzzone zu Sicherheitszwecken errichtet wird, dies allgemein und überall zu gelten hat.

Nach einer bis Oktober 2005 geführten Debatte hindert die Pufferzone in Sri Lanka die Menschen daran, innerhalb von 200 Metern (im Nordosten) oder von 100 Metern (in den südlichen Distrikten) vom Ufer entfernt zu leben oder zu bauen, obwohl bereits einige Ausnahmen gemacht wurden. Kritiker argumentieren, dass, obwohl der Schutz der Küsten prinzipiell vernünftig ist, die Anwendung der Vorschrift in der vorgeschlagenen Form unrealistisch ist, weil sie die Existenzgrundlagen der Fischergemeinschaften zerstören könnte. Weitere Unzulänglichkeiten bestehen darin, dass sie die topographischen Gegebenheiten (die Küste bildet nämlich nicht eine einfache Linie) nicht beachtet, und in einigen Gebieten verschafft sie politische Vorteile, während in anderen die Interessen der Tourismusindustrie gefördert werden.

Oxfam und viele andere Organisationen haben von der Regierung Sri Lankas in einem ständigen Dialog gefordert, dass sichergestellt wird, dass den Menschen bei der Entscheidung, wohin sie umgesiedelt werden, ernsthaft Gehör gegeben wird. Einige NRO haben anderenorts im Land festgestellt, dass die lokalen Beamten die Schutzzone mit mehr Flexibilität auslegen, insbesondere, wenn eine Familie unbedingt an ihren ursprünglichen Wohnort zurückkehren möchte. Es wird geschätzt, dass in ganz Sri Lanka 50 Prozent der Menschen, die Häuser benötigen, neue Grundstücke werden finden müssen, die sie bebauen können. Dies ist möglicherweise das schwerwiegendste Problem des Landes in Verbindung mit dem Wiederaufbau.

In Indonesien dauerte die Debatte über eine mögliche zwei Kilometer lange Schutzzone bis Ende März 2005, als der Master-Plan der Regierung für Sanierung und Wiederaufbau schließlich verkündet wurde. Der Plan bietet heute eine Reihe von Richtlinien für die Raumplanung, wie z.B. Grüngürtel, Fluchtwege und eingeschränkte Entwicklungsgebiete, die in den Plänen auf Distriktebene ausgearbeitet werden. Diese Pläne berücksichtigen die Rückkehr der Fischergemeinschaften und die erforderliche Infrastruktur, sowie den Ackerbau in den Küstengebieten. Durch die nur langsam fortschreitende Ausarbeitung des Plans verzögerte sich der Baubeginn jedoch bis Mitte 2005.

Kasten 4: Ampari, Sri Lanka: Es ist ihr Ort, ihre Existenzgrundlage

„Die erste Welle war nicht so groß. Das Wasser kam und fiel in die Lagune; die Wände meines Hauses stürzten ein, obwohl das Wasser sie nicht berührt hatte. Die zweite Welle war wie ein schwarzer Riese. Sie kam, und ganz oben auf ihr trieben und überschlugen sich Menschen und Gegenstände. Ich wurde von ihr ergriffen, bekam aber einen Baum zu fassen und konnte entkommen. Als ich nach Hause kam, stellte ich fest, dass mein Vater mitgerissen worden war.

Fast alle Häuser innerhalb der ersten 200 Meter gehörten Fischern, und sie sind weg. Die dahinter könnten vielleicht irgendwie repariert werden. Von unserem Haus wurden nur zwei Räume weggerissen, also werde ich dabei helfen, es wieder aufzubauen, und wir werden zurückgehen. Die Menschen, die dem Meer am nächsten wohnen, auch innerhalb der ersten 50 Meter, wollen nach wie vor zurückkehren. Es ist ihre Heimat und ihre Erwerbsgrundlage. Sie wollen wiederaufbauen und zurückgehen.“

— Ravi, ein für Oxfam im Sakalakali-Lager tätiger Klempner

Die Gewährung von Landtiteln ist keine leichte Aufgabe, selbst in fest etablierten Gesellschaften. In den Rand-Gemeinschaften an der südasiatischen Meeresküste, haben die Menschen möglicherweise keinen schriftlichen Nachweis über ihr Eigentum oder ihre Unterlagen gingen, wie vielfach geschehen, bei der Katastrophe verloren. In einigen Gebieten in Aceh wurden alle Orientierungsmarken fortgerissen; wenn Grundbesitzer/innen Nachweise besitzen, sind oft keine Grenzmarkierungen, wie z.B. Zäune, mehr vorhanden. In einigen Gebieten sind komplexe Rechtsverfahren erforderlich, die Monate oder Jahre dauern können, um die Eigentumsverhältnisse zu klären.

Ein zusätzliches Problem in Aceh ist die Tatsache, dass ein Großteil der Flächen heute überschwemmt oder unbewohnbar ist. Die Behörden gehen von einem Verlust von 80.000 Hektar aus; Schätzungen über die Zahl der betroffenen Parzellen (Grundstücke für eine Familie) liegen zwischen 15.000 und 50.000. Mindestens 120.000 Menschen müssen neue Grundstücke für ihre Häuser und zum Leben finden. Ähnlich in Sri Lanka: hier wird geschätzt, dass 50 Prozent der benötigten Flächen, ausreichend für 39.000 Häuser, neu bereitgestellt werden müssen.

In Aceh herrscht der größte Bedarf an Unterkünften: das Gesamtbudget für den dortigen Wiederaufbau wird von der Weltbank auf €4,3 Milliarden geschätzt. Es ist wichtig, dass die Regierungen und die internationale Gemeinschaft den Begünstigten gegenüber offen und ehrlich sind, was den entsprechenden Zeitrahmen betrifft. Es ist besser, jetzt realistisch zu sein, als zu riskieren, dass Menschen, die bereits derart gelitten haben, nochmals enttäuscht werden.

Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden

Die Zivilbehörden in den vom Tsunami betroffenen Gebieten sind einzigartigen Belastungen ausgesetzt. In einigen Gegenden mit starker lokaler Selbstverwaltung (z.B. Tamil Nadu), haben sich die NRO in die von den örtlichen Verwaltungen geleiteten Hilfs- und Wiederaufbaupläne eingegliedert. Hier engagierten sich Oxfam und seine Partner mit Anwaltschaftsarbeit, mit Beratung zu „best practice“ auf der Grundlage früherer Erfahrungen und mit dem Bestreben, den vom Tsunami betroffenen Menschen Gehör zu verschaffen.

Anderenorts sind die Zivilbehörden möglicherweise weniger wirksam, insbesondere in Aceh und einigen Gebieten im Osten Sri Lankas, wo aufgrund von politischen Konflikten eine stärkere Kontrolle durch das Militär herrscht. Hier ist es gelegentlich schwierig, mit einer unerfahrenen Zivilverwaltung zusammenzuarbeiten. In Aceh wurden Hunderte Regierungsbeamte (wie auch Soldaten) getötet und die meisten

Gebäude zerstört, und entscheidend wichtige Aufzeichnungen gingen verloren. Die wieder aufgebauten oder neu errichteten zivilen Strukturen sind möglicherweise nicht so effizient wie es erforderlich wäre.

Die NRO empfanden die indonesische Regierung in der Anfangsphase als unflexibel. Ursprünglich wurde verkündet, dass die ausländischen Organisationen nur bis zum 26. März 2005 in Aceh tätig sein könnten, was der Planung im Wege stand. Durch die Gründung der Wiederaufbauorganisation BRR Ende März besserte sich die Lage, obwohl es nach wie vor Probleme bei der Koordination und Leitung gibt.

Oxfam befindet sich in Aceh mit seinem Projekt RALAS zum Wiederaufbau der Grundstücksverwaltung in Aceh in einem laufenden Dialog mit Regierungsorganen wie z.B. mit der Wiederaufbauorganisation BRR und der Nationalen Landbehörde (BPN).

In Aceh hat Oxfam:

1. an einem Programm für Öffentlichkeitsarbeit und Anwaltschaft gearbeitet, das dazu beitragen soll, den betroffenen Gemeinschaften das RALAS-Projekt zu erläutern. Oxfam unterstützt darüber hinaus ein Netzwerk lokaler NRO beim Monitoring und bei Anwaltschaftsarbeit, mit Schwerpunkt insbesondere auf Frauen und schwache Bevölkerungsgruppen.
2. lokale Oxfam-Mitarbeiter dahingehend ausgebildet, dass sie beim Prozess der Zuerkennung von Grundstücken vermitteln und diesen überwachen können, damit wir die von uns betreuten Begünstigten bei der Anerkennung von Grundstücks- und Eigentumsrechten und schließlich bei der Eintragung und Übertragung von Titeln unterstützen können.
3. Lobbyarbeit gegenüber lokalen und nationalen Behörden geleistet, damit sie die Verantwortung für den Erwerb von Grundstücken übernehmen oder die Grundbesitzer, die Grundstücke zur Verfügung stellen, entschädigen. Wir fordern Geber wie z.B. die Europäische Union und internationale Finanzinstitutionen dazu auf, der Regierung Finanzmittel ausdrücklich für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen. (Wir werden nicht mit eigenem Landkauf eingreifen; dieser liegt allein in der Verantwortung der Regierung, und es besteht das Risiko der Aufblähung eines bereits aktiven Grundstücksmarktes.)
4. Menschen geholfen, die vor dem Tsunami ihre Häuser zur Miete bewohnt hatten (etwa 30 Prozent der Haushalte). Gegenwärtig hat diese schwache Gruppe keinen Anspruch auf Unterstützung der Regierung bei der Beschaffung neuer Grundstücke. Oxfam hat ein Pilotprojekt begonnen, im Rahmen dessen 18 Häuser für diese Gruppe gebaut werden sollen.
5. darauf hingewirkt, dass sämtliche an der Bereitstellung von Unterkünften beteiligten NRO und humanitären Organisationen die international vereinbarten SPHERE-Standards erfüllen.

Oxfam wird bis Ende Dezember 2005 714 erdbebensichere Häuser fertig gestellt haben und beabsichtigt, bis Ende 2006 2.100 erdbebensichere Häuser zu bauen.

Kasten 5: Aceh: Wir brauchen Häuser

„Nach der Beseitigung der durch den Tsunami entstandenen Trümmer, der Bergung von Leichen und der Unterstützung bei Beerdigungen antworteten die Menschen auf die Frage ‚Was nun?‘ mit ‚Wir brauchen ein Zuhause, wir brauchen unsere Häuser wieder.‘ Wir sagten, das ist etwas, was Oxfam noch niemals gemacht hat, worauf wir die Antwort erhielten: ‚Wenn Ihr keine Häuser baut, dann tut Ihr gar nichts.‘ Dies wurde ständig wiederholt; es war eindeutig ein Bedürfnis, dem entsprochen werden musste, und die Menschen waren nicht an provisorischen Unterkünften interessiert.“

— Oxfam-Mitarbeiter, Aceh

Lang andauernde Bürgerkriege herrschten sowohl im nordöstlichen Teil Sri Lankas als auch in Aceh. In beiden Ländern haben sich beide in den Konflikt verwickelten Seiten aktiv an den Hilfsanstrengungen beteiligt, und dadurch gerieten die NRO in potenziell schwierige Positionen zwischen den beiden Seiten. Zum Glück hat sich die Situation in beiden Ländern verbessert (insbesondere in Aceh; am 15. August 2005 wurde zwischen Militär und den separatistischen Rebellen eine Vereinbarung zur Festigung des Waffenstillstands unterzeichnet). Sollte jedoch der Konflikt in einem der Länder wieder ausbrechen, dann wären die Rehabilitationsanstrengungen ernsthaft gefährdet.

Baustoffe, Arbeit und Qualität

Bezüglich der Verfügbarkeit von legal bezogenem Bauholz ist Besorgnis entstanden, und aufgrund der großen Nachfrage beim Wiederaufbau in Aceh hat sich der Holzpreis verdreifacht. Oxfam hat seine Bauentwürfe dahingehend abgeändert, dass für die Wände Steine verwendet werden und somit der Bedarf an Bauholz reduziert wird. Indonesien hat ein besonders gravierendes Problem mit der illegalen Zerstörung von Wäldern, und als Ergebnis von Gesprächen mit dem World Wide Fund for Nature (WWF) haben wir unseren Hausentwurf so umgestaltet, dass weniger Holz benötigt wird. Wir versuchen außerdem, Lieferungen aus nachhaltig bewirtschafteten Quellen im Ausland zu beschaffen, damit negative Auswirkungen auf die Umwelt verringert werden.

In einigen Gegenden ist das Straßennetz in einem sehr schlechten Zustand, und insbesondere in Sri Lanka und Aceh sind die Lieferkosten für wichtige Baumaterialien exorbitant. In Aceh gibt es keinen Hafen, an den Containerschiffe anlegen könnten, um Material in großen Mengen abzuladen. Insgesamt werden die Kosten der Häuser, die von internationalen NRO gemäß den SPHERE-Standards errichtet wurden, auf €2.500 bis €6.000 pro Stück geschätzt.

Oxfam ist bestrebt, möglichst vor Ort verfügbare Materialien zu verwenden und fördert die Wiederverwendung von Bestandteilen zerstörter Häuser. Ebenso haben wir versucht sicherzustellen, dass die Anstellung von Arbeitskräften zur Erholung der lokalen Wirtschaft beiträgt. Wir haben Tischler und Maurer ausgebildet und haben es ermöglicht, dass die Bauleitung von Unterkunfts Komitees der Gemeinschaften wahrgenommen wird. Im Rahmen der „Cash-for-work“-Projekte erhalten die Menschen Gelder, um Häuser zu bauen, die sie selbst bewohnen werden. Werden Bauunternehmen benötigt, so werden möglichst lokale Firmen eingesetzt.

Die Standards sind von grundlegender Bedeutung. Etwa 60 Organisationen waren an der Bereitstellung von Unterkünften beteiligt. Einige von ihnen verfügten über keinerlei Erfahrung. Der Druck, so schnell wie möglich Häuser zu errichten, hat zu großen Qualitätsunterschieden geführt; in einigen Fällen wurden Häuser ohne Wasserversorgung oder Latrinen gebaut. Die Gemeinschaften haben einige Häuser zu Recht als unangemessen abgelehnt und sie müssen hierin bestärkt werden. Von Seiten der Organisationen muss bezüglich ihrer Planung Transparenz herrschen gegenüber

den Gemeinschaften, denen sie zu helfen behaupten, und das NRO-Netzwerk für Unterkünfte muss insgesamt mehr Qualitätskontrolle durchsetzen.

Die Hindernisse bewältigen

Die Vereinten Nationen und NRO sind nicht zufrieden mit dem Fortschritt bei der Errichtung von Unterkünften. Eric Morris, Koordinator der Vereinten Nationen für Wiederaufbau in Aceh, äußerte im September 2005, dass es „inakzeptabel“ sei, dass immer noch Menschen in Zelten leben müssten. Morris versprach, dass das absolute Minimum an neuen Häusern bis Ende 2005 bei 15.000 liegt, dass jedoch „25-30.000 wahrscheinlicher sind“. Schätzungen des BRR zufolge werden 18.149 Häuser gebaut worden sein. In Aceh will Oxfam 710 dauerhafte Unterkünfte bis Ende des Jahres fertig stellen, und 2.109 bis Ende 2006.

Oxfam und seine lokalen Partner haben in Aceh, wie auch anderenorts, mit den örtlichen Gemeinschaften beim Entwurf eines geeigneten Hauses zusammengearbeitet, dessen Bauplan durch die Eigentümer entsprechend ihren Bedürfnissen abgeändert werden kann. Seitdem dient es auch anderen Organisationen als Modell. Ein Oxfam-Mitarbeiter berichtet:

Wir begannen damit, die Gemeinschaften nach den Schwächsten und Bedürftigsten zu fragen, da wir den gesamten Bedarf der Dörfer nicht alleine abdecken konnten. Diese Arbeit, auf der Ebene der Gemeinschaft und auf diese bezogen, lief sehr gut. Anfangs entstanden 10 Häuser in einem Pilotprojekt, um herauszufinden, wie es laufen würde, welche Ausbildung erforderlich wäre, ob die Häuser akzeptiert werden würden, etc. Wir wollten, dass andere Gemeinschaften sehen, wie das Haus gebaut wird. Eine erste Basis-Unterkunft wurde im März in einem Dorf errichtet, um herauszufinden, inwieweit die Gemeinschaft zur Errichtung und Beteiligung in der Lage war und auf welche Akzeptanz die Unterkunft stößt. Wir installierten in den Häusern Wasser- und Sanitäreinrichtungen (Bad, Brunnen, Latrine), und die Begünstigten konnten Änderungen vornehmen, wie z.B. eine Tür hier, ein Fenster dort, eine abgetrennte oder angebaute Latrine mit einem Eingang von innen oder außen – es gab vielerlei Möglichkeiten der Kombination und Mitwirkung.“

Kasten 6: Die Bedürfnisse der Frauen im Zusammenhang mit Unterkünften erfüllen

In Calang, Aceh, wurden Frauen aktiv in die Beratungen mit den Gemeinschaften über Wasseranschlüsse (von einem Wasserfall) für die vom Tsunami betroffenen Dörfer einbezogen. Dadurch wurde sichergestellt, dass die Wasserquellen leicht erreichbar waren. Auch andere von Oxfam übernommene, kreative technische Lösungen bezüglich Unterkünften sind von unmittelbarer Bedeutung für Frauen. So werden in Meulaboh tagsüber Taschenlampenbatterien durch Solarstrom aufgeladen, damit sich Frauen und Kinder bei Nacht sicherer in den Lagern bewegen können.

—Interner Bericht von Oxfam. März 2005

In Indien verfolgen Oxfam und seine Partner einen ähnlich flexiblen Ansatz. Es liegen grundlegende Entwürfe der Regierung für dauerhafte Unterkunft vor, und wir helfen den Begünstigten dabei, diese ihren Bedürfnissen entsprechend abzuändern, vorausgesetzt, dass sich die Kosten dadurch nicht wesentlich erhöhen und die Stabilität nicht gefährdet ist. Der Prozess beginnt mit der Beratung der Begünstigten, wobei zunächst die Grundstücke auf ihre Eignung für das Leben und als Erwerbsgrundlage der Menschen geprüft werden. Wir bemühen uns, die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren, z.B. dadurch, dass wir so wenige Kokospalmen wie möglich fällen.

Die Hindernisse werden durch Flexibilität überwunden. Dies hat sich als richtungsweisend für gute Arbeit bei der Bereitstellung von Unterkünften nach dem Tsunami herausgestellt, wo sich aus der Ferne festgelegte Strategien und Modelle als unbrauchbar erwiesen hatten. Kreatives und flexibles Denken ist die Devise: beim Umgang mit der Regierung, bei der Lösung von Problemen in Verbindung mit der Beschaffung von Baustoffen und Arbeitskräften, sowie dabei, den Bedürfnissen und Hoffnungen der unterschiedlichen Gemeinschaften gerecht zu werden, die ihren Lebensunterhalt auf verschiedene Weise verdienen.

Schlussfolgerungen

Wir nennen es einfach nur „Unterkunft“, doch es steht für viel mehr. Ein Zuhause umschließt eine Familie, liefert Schutz, Sicherheit, ein Bewusstsein für Ort und Geschichte. Durch die Zusammenarbeit mit Überlebenden bei der Wiederherstellung der genannten Dinge hofft Oxfam auch zur Wiederherstellung ihrer Würde beizutragen.

Die Probleme, welche die Bereitstellung von dauerhaften Unterkünften behindert haben, unterscheiden sich zwischen den drei am schlimmsten betroffenen Gebieten; aber es gibt einige gemeinsame Faktoren. Offensichtlich fehlte den humanitären Organisationen das Know-how und Fachwissen, um den massenhaften Bau von Häusern zu leiten, eine Aufgabe, die in der Regel von Regierungen durchgeführt wird. Einige internationale Organisationen hätten besser mit den Zivilbehörden zusammenarbeiten können, indem sie das lokale Fachwissen und die Erfahrung anerkannt und den Vorrang souveräner Behörden unterstützt hätten.

Die Zivilverwaltungen besaßen kein ausreichendes Verständnis ihrer Pflichten gegenüber den Tsunami-Opfern: es waren zunächst geeignete Unterkünfte bereitzustellen und dann war angemessen mit den Gemeinschaften über ihre Ansichten und Bedürfnisse zu beraten. Eine bessere Leitung und Koordination seitens der Zivilverwaltungen ist weiterhin, insbesondere in Indonesien, erforderlich, und gleichermaßen ein schärferes, klügeres Denken seitens der NRO. Sowohl die Regierungen als auch die Hilfsorganisationen müssen offener und transparenter mit den 1,4 Millionen immer noch vertriebenen Menschen umgehen.

Im Wiederaufbauprozess lässt sich nur schwer alles richtig machen. In einigen Fällen, wie z.B. in Sri Lanka, hatte die Bereitstellung von provisorischen Unterkünften mit einem angemessenen Standard Vorrang vor dem Wiederaufbau von dauerhaften Häusern. Dies bedeutete zwar, dass die Lebensumstände auf kurze Sicht besser waren, aber es bedeutet auch, dass es länger dauern wird, bis die Vertriebenen dauerhafte Häuser haben.

In Aceh hatte der Wiederaufbau von dauerhaften Häusern Priorität und hier wurden viel schnellere Fortschritte erzielt, so dass nahezu ein Viertel der geplanten dauerhaften Häuser bereits stehen. Dadurch wurde den provisorischen Unterkünften jedoch weniger Aufmerksamkeit zuteil und die Standards sind in einigen Fällen unzureichend. Ein schneller Wiederaufbau ist ein Balanceakt: die Menschen wollen schnell ihre Häuser haben, aber sie wollen auch beraten werden und am Wiederaufbau mitwirken, und die Häuser sollen von bester Qualität sein. In einigen Fällen ging der Wiederaufbauprozess möglicherweise tatsächlich zu schnell. Der Versuch, einen Kompromiss zwischen den beiden unterschiedlichen Ansprüchen zu finden, ist eine schwierige Aufgabe für die Organisationen vor Ort.

In diesem Stadium des Wiederaufbauprozesses sollten wir auch die bisherigen bemerkenswerten Leistungen anerkennen – z.B., die Menschenleben, die unmittelbar nach dem Tsunami gerettet wurden und die Tatsache, dass es zu keinen großen Ausbrüchen von Seuchen gekommen ist. Jeden Tag werden Schulen, und weitere Familien ziehen in ihre neuen Häuser, die oftmals viel besser als die zerstörten sind. Diese Arbeit wird im zweiten Jahr nach dem Tsunami außerordentlich beschleunigt fortgesetzt werden. Bis Ende 2006 sollte ein Ende der Aufgabe abzusehen sein.

Kasten 7: Tangalle, Sri Lanka: Stolz auf unsere Arbeit

„Am Tag der Übergabe zog ich eine Nummer zur Wahl unseres Hauses. Jetzt leben wir in Nummer 4. Ich war so glücklich, dass unsere Familie wieder zusammen leben kann.“

„Ich bin sehr stolz auf mich und auf alles, was ich geleistet habe. Ich habe keinen Chef, ich bin eine freie Frau und habe Geld für meine Familie verdient, als wir es besonders nötig brauchten. Mein Mann arbeitete mit mir zusammen, und er war sehr stolz, als er mich so hart an neuen Dingen arbeiten sah. Wir haben als Mann und Frau und mit Oxfam und den Nachbarn zusammengearbeitet. Es gab keinen Unterschied zwischen Männern und Frauen, und es hat mir viel Spaß gemacht. Ich habe es sehr genossen.“

„Mein Sohn ist 6 Jahre alt und hat so viel Energie, dass er sich nur schlecht in Schach halten lässt. Seit dem Tsunami wollte ich oft wegrennen, ehrlich! Wir mussten mehrmals in andere Häuser umziehen, weil er die Geduld der Menschen auf die Probe stellt. Jetzt haben wir ein Haus, ich kann an Ort und Stelle bleiben und aufhören hin- und herzuziehen.“

— Shamali Kodikara, Mutter, 36.

Ein Blick in die Zukunft

- Die Regierungen und die NRO müssen die erforderliche Zeit für die Errichtung von guten, dauerhaften Unterkünften realistischer einschätzen.
- Den Begünstigten gegenüber muss mehr Transparenz geübt werden: die Menschen müssen verstehen können, warum sie auf neue Häuser warten müssen und wie lange.
- Wenn wir es den Menschen ermöglichen, die Häuser, in denen sie leben werden, mit zu entwerfen und zu bauen, bedeutet dies ganz einfach, dass sie mit den Häusern zufriedener sein werden.
- Die jeweiligen Regierungen der drei am schlimmsten betroffenen Länder müssen die Verzögerungen angehen, die durch bürokratische und politische Auseinandersetzungen über die Nutzung und Zuweisung von Grundstücken für dauerhafte Unterkünfte verursacht werden. Bei diesbezüglichen Entscheidungen müssen auch die vom Tsunami betroffenen Gemeinschaften mitwirken.
- Die Regierungen müssen sicherstellen, dass Minderheiten und schwache Bevölkerungsgruppen – wie z.B. Frauen, Angehörige gesellschaftlich ausgegrenzter Kasten und diejenigen, die vorher als Mieter gewohnt hatten – bezüglich der Vergabe von Grundstücken und Landtiteln fair behandelt und einbezogen werden.
- Die NRO müssen Ressourcen und Personal richtig einsetzen, und zwar dort, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Wo ihre Leistungsfähigkeit nicht ausreicht müssen sie sich zurückziehen.
- Alle Beteiligten müssen begreifen, dass Existenzgrundlagen und Unterkünfte untrennbar miteinander verknüpft sind. Vielerorts wollen die Vertriebenen nicht dahin zurückkehren, wo sie einmal gelebt haben, weil sie nicht sicher sind, dass sie dort die Voraussetzungen für ein besseres Leben vorfinden.

NOTIZEN

¹ Sämtliche Informationen über Todesopfer stammen vom VN-Büro des Sondergesandten für den Tsunami-Wiederaufbau. Dieses gibt die Zahl der Vermissten und Toten mit insgesamt 231.452 an. www.tsunamispecialenvoy.org/default.aspx

² Heute Bangladesch. Mindestens 500.000 Menschen starben infolge des Hurrikans, der am 13. November 1970 über das Ganges-Delta tobte. Über die Zahl der Todesopfer bei dem Erdbeben 1976 in Tangshan, China, gibt keine zuverlässigen Angaben – es wird meist von 250.000 Todesopfern gesprochen.

³ Wir sind zwar stolz auf die Zahl der Menschen, denen wir helfen konnten, aber die genannten Begünstigten-Zahlen sind nur ein ungefährender Indikator für unsere Effektivität. Während der fieberhaften Arbeit in der Anfangsphase der Hilfsaktion war es nicht möglich, Doppelzählungen zu vermeiden. Außerdem verblasst die Bedeutung auch der genauesten Zahlen angesichts der Tatsache, dass ein Begünstigter nur einen Eimer mit Hilfsgütern erhalten haben mag, ein anderer aber ein dauerhaftes Haus. Entsprechend der üblichen Berichterstattungspraxis bezüglich der Begünstigten gehen wir bei unseren Berechnungen der Gesamtzahl der Menschen, denen wir helfen, von fünfköpfigen Familien aus.

⁴ Quelle: <http://www.tsunamispecialenvoy.org/briefs/shelter.asp>

⁵ „Indonesia Human Development Report 2004. The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia“, BPS-Statistics Indonesia (Statistikbüro der indonesischen Regierung), BAPPENAS (Zentrale Indonesische Planungsbehörde) und UNDP.

⁶ Asiatische Entwicklungsbank, Vereinte Nationen und Weltbank, „India Post-Tsunami Recovery Program. Preliminary Damage and Needs Assessment“, Neu-Delhi, Indien, 8. März 2005.

⁷ http://hdr.undp.org/statistics/data/cty/cty_f_LKA.html

⁸ Zahlenangaben zu Florida aus *USA Today*, 24. November 2005, sonstige Angaben: Briefing der Vereinten Nationen, Aceh.

⁹ Die Spanne erstreckt sich von der geschätzten Zahl des Indonesischen Roten-Halbmonds / des Sondergesandten für Tsunami-Wiederaufbau der Vereinten Nationen bis zur Zahl der indonesischen Regierung. Eine Vielzahl von Organisationen verwendet Zahlen, die innerhalb dieser Spanne oder darüber liegen. Einige lokale NRO in Indonesien sind der Ansicht, dass die Zahl der Todesopfer zu niedrig angegeben wurde und arbeiten daher auf der Grundlage von mehr als 260.000 Toten und Vermissten. Unter „Toten“ versteht dieser Bericht die bestätigten Todesopfer und die Vermissten zusammen.

¹⁰ Oxfam International Briefing Note, März 2005, „The tsunami's impact on women“, verfügbar unter: www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/bn_tsunami_women.htm.

¹¹ Die Statistiken über die Tsunami-Schäden weichen extrem voneinander ab: es wird eine Spanne angegeben, wo begründeter Zweifel an einer bestimmten Zahl besteht. Die Statistiken in diesem Dokument stammen vorwiegend vom UN-Büro des Sondergesandten für Tsunami-Wiederaufbau (www.tsunamispecialenvoy.org), das wiederum Regierungsquellen und internationale Einrichtungen, insbesondere der Weltbank, verwendet.

¹² www.ifrc.org/what/disasters/response/tsunamis/factsheet.asp.

¹³ Die SPHERE-Mindeststandards für Hilfeleistung in Katastrophen sind ein Satz international vereinbarter Richtlinien, welche „best practice“-Verfahrensweisen und die Mindeststandards in Bezug auf Lager-Management und Management sonstiger Hilfsaktivitäten beschreiben. www.sphereproject.org.

¹⁴ BRR hat erklärt, dass der endgültige Bedarf an neuen Häusern die Zahl auf bis zu 123.000 ansteigen lassen könnte.

¹⁵ Die vom Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen angegebenen offiziellen Zahlen sind optimistischer — über 6.000 fertig gestellte Häuser und nahezu 13.000 im Bau. Diese stammen von der Arbeitsgruppe der Regierung für den Wiederaufbau Sri Lankas (TAFREN).

¹⁶ www.tn.gov.in/tsunami/relief_rehabilitation.htm, Zugriff am 23. November 2005.

¹⁷ www.tn.gov.in/tsunami/housing.xls, Zugriff am 18. November 2005.

© Oxfam International Dezember 2005

Dieses Papier wurde von Alex Renton und Robin Palmer verfasst. Oxfam dankt für die Unterstützung von Rick Bauer, Naveed Chaudri, Ian Clarke, Brendan Cox, Lilianne Fan, Doug Keatinge, Nixon Obia, Ashok Prasad, Rick Bauer und Sandra D'Urzo bei seiner Erstellung. Es ist Teil einer Reihe von Papieren, die Beiträge zur öffentlichen Debatte über Entwicklungsfragen und Fragen der humanitären Politik leisten sollen.

Der Text kann kostenlos für Anwaltschafts-, Kampagnen-, Bildungs- und Forschungszwecke verwendet werden, vorausgesetzt, dass die Quelle vollständig angegeben wird. Der Inhaber des Urheberrechts verlangt, dass sämtliche derartige Nutzungen ihm für Zwecke der Auswertung gemeldet werden. Für die Vervielfältigung unter sonstigen Umständen oder für die Wiederverwendung in anderen Veröffentlichungen oder für die Übersetzung oder Bearbeitung ist unsere vorherige Zustimmung erforderlich, und es können Gebühren anfallen. Senden Sie eine E-Mail an: publish@oxfam.org.uk.

Für weitere Informationen über die in diesem Papier behandelten Themen, senden Sie bitte eine E-Mail an: advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam International ist ein Verbund von 12 Organisationen, die in mehr als 100 Ländern an der Überwindung von Armut und Ungerechtigkeit zusammenarbeiten: Oxfam Amerika, Oxfam Australien, Oxfam-in-Belgien, Oxfam Kanada, Oxfam Deutschland, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spanien), Oxfam Irland, Oxfam Neuseeland, Novib Oxfam Niederlande und Oxfam Quebec. Für weitere Informationen können Sie unsere Organisationen telefonisch oder schriftlich erreichen oder besuchen Sie uns unter www.oxfam.org.

Oxfam International Advocacy-Büros:

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA

Tel: +1 202 496 1170. E-Mail: advocacy@oxfaminternational.org

Brüssel: 22 rue de Commerce, 1000 Brüssel, Belgien

Tel: +322 502 0391. E-Mail: luis.morago@oxfaminternational.org

Genf: 15 rue des Savoises, 1205 Genf, Schweiz

Tel: +41 22 321 2371. E-Mail: celine.charveriat@oxfaminternational.org

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA

Tel: +1 212 687 2091. E-Mail: nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tokio: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japan

Tel/Fax: +81.3.3834.1556. E-Mail: advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam Amerika 26 West St. Boston, MA 02111-1206 USA Tel: +1 617 482 1211 E-Mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre 28 Marble Road, North Point Hong Kong Tel: +852 2520 2525 E-Mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australien 156 George St. Fitzroy, Victoria 3065 Australien Tel: +61 3 9289 9444 E-Mail: enquire@caa.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Spanien) Roger de Llúria 15 08010 Barcelona Spanien Tel: +34 902 330 331 E-Mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgien Rue des Quatre Vents 60 1080 Brüssel Belgien Tel: +32 2 501 6700 E-Mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfam.be</p>	<p>Oxfam Irland <u>Büroanschrift in Dublin:</u> 9 Burgh Quay, Dublin 2 Irland, Tel: +353 1 672 7662 <u>Büroanschrift in Belfast:</u> 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK, Tel: +44 28 9023 0220 E-Mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Kanada 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontario, K1R 6K7 Kanada Tel: +1 613 237 5236 E-Mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Neuseeland Postfach 68357 Auckland 1032 Neuseeland Tel: +64 9 355 6500 (gebührenfrei 0800 400 666) E-Mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Deutschland Greifswalder Str. 33a 10405 Berlin Deutschland Tel: +49 30 428 50621 E-Mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Novib Oxfam Niederlande Mauritskade 9, Postbus 30919 2500 GX, Den Haag Niederlande Tel: +31 70 342 1621 E-Mail: info@novib.nl www.novib.nl</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 (0)1865 473727 E-Mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200 Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Kanada Tel: +1 514 937 1614 E-Mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>