

### **Was sind, global betrachtet, die drei größten Probleme der humanitären Logistik und Infrastruktur?**

**Matthias Garschagen:** In den Analysen des WeltRisikoBericht zeigt sich bei der Infrastruktur sehr deutlich, dass wir es zunächst mit der physischen Ausstattung zu tun haben. Das erste Problem ist deren Quantität, also die Frage, wie viele Straßen, Brücken, Häfen, Eisenbahnlinien, Lagerstätten, Transportfahrzeuge usw. vorhanden sind. Das zweite Problem ist die Qualität, also die Frage, wie gut diese in Schuss sind. Wie krisenfest sind sie eigentlich selbst? Sind zum Beispiel Brücken in Erdbebengebieten nach solchen Standards gebaut, dass sie gewisse Erdbebenstärken auch tatsächlich aushalten? Sind wesentliche Zufahrtswege der Versorgung hochwasserresistent gebaut und nicht direkt vom Hochwasser betroffen, sodass nicht ganze Landstriche in der Kriseninfrastruktur, der humanitären Infrastruktur oder Logistik lahmgelegt werden? Das dritte Problem ist die Frage, wie diese Infrastruktur gemanagt wird, also die Frage: Kann das volle Potenzial der Infrastruktur genutzt werden oder gibt es institutionelle, politische oder kulturelle Barrieren in der Zusammenarbeit, die verhindern, dass die Logistik entsprechend umgesetzt werden kann?

### **Welche ist die wichtigste Aufgabe für die Bundesregierung und für die internationale Staatengemeinschaft, um die Rahmenbedingungen für die humanitäre Logistik und Infrastruktur zu verbessern?**

**Matthias Garschagen:** Hauptaugenmerk sollte auf die Frage gelegt werden, wie man vor dem Eintritt von Krisen die Vorbereitungen für Logistik gewährleistet. Momentan liegt das Augenmerk auf schnellen Eingreiftruppen. Das ist eine Diskussion im militärischen Sinn, aber auch bei Akteuren wie dem THW: Wie schnell können deutsches Equipment, deutsches Know-how und deutsches Personal in der Welt verteilt werden -- was sehr wichtig ist. Und ich denke, Deutschland spielt darin eine große Rolle, gerade im Erdbebenkontext, zum Beispiel mit schnellen Soforthilfekapazitäten. Das ist sehr gut. Worauf vor allem Augenmerk gerichtet werden muss, ist, wie abseits der Aufmerksamkeit von eintretenden Katastrophen vorbereitend Kapazitäten aufrechterhalten werden können. Also: Ist Infrastruktur in den entsprechenden Ländern gewartet? Sind institutionelle, politische Vereinbarungen getroffen, wie die Zusammenarbeit eigentlich aussehen soll, wenn ein Krisenfall eintritt? Das, was vor den Krisen im stillen Kämmerlein an Vorbereitungen getroffen werden muss. Ich glaube, da gibt es global gesehen Nachholbedarf oder Stärkungsbedarf und das ist dementsprechend auch ein Feld, auf dem das Engagement Deutschlands gefragt ist, sich einzubringen und mitzuarbeiten. Was Deutschland, glaube ich, auch schon sehr gut tut. Aber es sollte immer wieder erinnernd in der internationalen Zusammenarbeit tätig werden. Es kommt eben auch auf diese ganz elementaren Fragen an, also wie in Nichtkrisenzeiten für den Notfall vorgesorgt werden kann – an Fuhrparks, an Nahrungsmittelspeichern, an Zusammenarbeit. Das in der internationalen Zusammenarbeit oder in der Zusammenarbeit mit regionalen Verbänden zu stärken.

### **Was ist Ihr ganz persönliches Ziel für humanitäre Infrastruktur und Logistik? Welchen bestmöglichen Zustand halten Sie in zehn oder 20 Jahren für möglich?**

**Matthias Garschagen:** Eine ganz interessante Frage dabei ist, dass wir in der Denke oder Herangehensweise das Thema zu partiell betrachten. Wenn Leute über Infrastruktur und Logistik im Krisenfall nachdenken, dann sind sie sehr schnell bei den Helikoptern, bei den Reissäcken, bei den Reislagern und so weiter. Woran man weniger dran ist, ist die Frage, was die fundamentalen Entwicklungshemmnisse oder Entwicklungsparameter sind. Also: Haben Länder ein ausgebautes Infrastruktursystem an Straßen, Häfen und Bahnlinien? Gibt es Redundanzen in den Systemen? Sind sie gewartet? Teilweise die ganz basalen Dinge eben. Es wäre für mich interessant, wenn diese Dinge

als „root cause“, also eine Art Grundlagenproblem, stärker Berücksichtigung fänden in der Krisenlogistik -- dass man sich also langfristiger um diese ganz basalen Dinge kümmern muss. Auch für die internationale Zusammenarbeit und für die deutsche EZ ist es eben nicht nur ein Thema, wie schnell im Krisenfall der Sack Weizen oder der Sack Reis von A nach B gebracht werden kann, sondern auch davor in Szenario-Analysen zu fragen: „Wären wir eigentlich in einer Krisensituation in der Lage, das von A nach B zu bringen und wo sind die Lücken, die es momentan in der Infrastruktur gibt – sowohl in der baulichen Infrastruktur, aber auch in der institutionellen Infrastruktur?“. Und dann geht es darum, diese Hindernisse und diese Lücken abzubauen. Ich glaube, wir wären um einiges weiter, wenn das viel integrativer, langfristiger gedacht würde und auch mit langfristigeren Commitments unterlegt würde. Aber eben Commitments, das sei dazugesagt, nicht nur von der Geberstaatengemeinschaft, sondern auch Commitments in den entsprechenden Ländern selbst. Pusch am Bau oder Korruption, die dazu führt, dass wesentlich weniger Infrastruktur gebaut wird, als eigentlich gebaut werden könnte; Gelder für Infrastruktur, die versickern – all das sind Themen, die letztlich als Grundproblem von Katastrophen mitbetrachtet werden müssen, weil eben im Katastrophenfall nicht die entsprechende Logistik geleistet werden kann. Es ist also wichtig, da den politischen Druck, auch für Regierungen in den entsprechenden Ländern, aufrecht zu erhalten.

**Wäre es denn realistisch, die Lücken in der baulichen und institutionellen Infrastruktur in den nächsten zehn bis 20 Jahren zu schließen oder sind das viel langfristige Prozesse?**

**Matthias Garschagen:** Das ist eine gute Frage. Und es ist natürlich eine sehr hypothetische Frage. Ich denke, in vielen Ländern sehen wir bereits, dass wir durch Themen wie Korruption und das Versickern von Geldern Infrastrukturausfälle haben oder gar keine Infrastruktur vorhanden ist und zwar in einem Ausmaß, wie es eigentlich nicht notwendig wäre. Die Ressourcen wären in vielen Ländern eigentlich vorhanden, um Infrastruktur viel umfassender, viel gerechter aufzubauen – und auch in kurzfristigen Maßstäben. Theoretisch wäre das in zehn Jahren möglich. Nigeria, als Beispiel, ist eines der erdölreichsten Länder der Welt und einer der größten Erdölproduzenten in Afrika. Die Infrastrukturausstattung Nigerias ist im internationalen Vergleich jedoch recht gering. Selbst im Vergleich mit Entwicklungsländern sind etwa das Eisenbahnnetzwerk oder die Stromverteilung Nigerias schwach. Dabei wären die finanziellen Kapazitäten alleine aufgrund der Erdölgewinne vorhanden. Diese müssten allerdings auch sinnvoller eingesetzt werden, dürften nicht versickern, dürften nicht in die falschen Taschen umgeleitet werden. Theoretisch gesehen könnte das alles relativ schnell umgesetzt werden. Wir haben in Ländern wie beispielsweise China auch gesehen, was an Infrastrukturaufbau in relativ kurzer Zeit möglich ist. Aber: Funktioniert das so schnell im globalen Maßstab? Wahrscheinlich weniger, weil natürlich die Bekämpfung von Korruption und das Schaffen von wirklich stringenten Institutionen zur Umsetzung staatlicher Infrastrukturprogramme eine Sache ist, die sich nicht so schnell ändern wird. Das ist – wieder am Beispiel Nigeria – teilweise auch mit einer neuen Regierung nicht so einfach geschaffen. Dort gibt es eine neue Regierung, die momentan sehr viel internationalen Applaus dafür erhält, dass sie zumindest das Thema angeht und auch erste Erfolge vorweisen kann. Aber trotzdem ist das nichts, was in so einem Land, in dem es eine wahrscheinlich tiefverwurzelte Korruptionsproblematik gibt, innerhalb von fünf Jahren einfach umzuwälzen wäre. Kurzum: Das Hauptproblem scheint zu sein, inwieweit rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Ressourcen entsprechend zu erwirtschaften und stringent einzusetzen.

**Verteilen Sie doch bitte einmal Arbeitsaufträge mit Blick auf humanitäre Logistik und Infrastruktur – jeweils nur einen einzigen für die verschiedenen Sektoren: Wissenschaft, Wirtschaft und NGOs.**

**Matthias Garschagen:** Ich glaube, viele NGOs sind sich zunehmend ihrer teilweise problematischen Rolle bewusst. Dass sie zum Beispiel in der Krisenlogistik in der Vergangenheit – abgesehen von viel guter Arbeit – auch oft für Unruhe gesorgt haben. Viele NGOs sind gefangen in den Zwängen recht kurzfristiger Finanzierungszyklen. Die Frage ist, wie man Engagement nach einer Krise nicht nur zur eigentlichen humanitären Logistik in den ersten paar Wochen, sondern zum langfristigen Wiederaufbau aufrechterhalten und gestalten kann, wenn der große Spenden-Strom abbricht. Ich glaube, da können auch NGOs noch ein bisschen was tun, um glaubhaft zu machen, dass zum Beispiel Gelder, die in den ersten zwei Wochen nach einer Katastrophe gespendet werden, trotzdem auch gut eingesetzt sind, wenn sie erst nach eineinhalb Jahren ausgegeben werden, weil das eben Teil des Aufbaus ist. Ich glaube, da ist auch die Außendarstellung von gewissen internationalen Organisationen und NGOs noch zu verbessern. Es muss nicht immer im Hochwasser ertrinkende Kind sein, wofür der gespendete Dollar sinnvoll eingesetzt ist, sondern es können auch andere Aufgaben sein. Interessant ist auch, wie es mit der grundsätzlichen Infrastrukturausstattung aussieht. Was ich interessant finde: Dass gerade auch Entwicklungs-NGOs sich stärker mit Themen befassen sollten, die nicht klassischerweise in der Denke von Entwicklungs-NGOs verankert sind, zum Beispiel die krisenfreie Versorgung mit Strom und der Ausbau von Stromnetzen, die beides fundamentale Entwicklungsprobleme sind, womit sich aber nicht viele NGOs befassen. Trotzdem kann das vielleicht den größeren Ausschlag geben: die entscheidenden vier, fünf Transformatorstationen an den Küsten von Entwicklungsländern. Hochwasser-Resilienz zu gestalten, kann vielleicht einen größeren Ausschlag geben, wenn durch sie die Stromversorgung in 20-30 Krankenhäusern sichergestellt ist. Das kann vielleicht einen größeren Beitrag leisten, als das Geld direkt in Sanitätszelte zu stecken. Dabei selbst zu hinterfragen, was die Rolle von Entwicklung ist und was unter „Entwicklung“ verstanden wird – das ist eine ganz spannende Frage. Impliziert ist auch die Frage, was eine Staatsaufgabe und was eine Aufgabe des humanitären Sektors ist. Da wird es bei NGOs oftmals sehr politisch. Es ist in meinen Augen aber auch manchmal eine Verschiebung der wirklich relevanten Fragen, weil die Versorgung von vom Tod bedrohten Hochwasseropfern, meiner Meinung nach, eigentlich auch eine Staatsaufgabe ist. Es ist also, glaube ich, ein gewisses Umdenken angebracht. Diese Kaskadeneffekte, diese Komplexität in Infrastruktursystemen, die wir im diesjährigen WeltRisikoBericht aufzeigen, machen das deutlich.

Die Wissenschaft täte gut daran, den Fokus noch stärker darauf zu legen, in zukunftsorientierten Szenarien zu denken, als die Kollegen rund um die Welt es jetzt bereits tun. Sich die Frage zu stellen, was wäre, wenn eine Krise in Land XY eintreten würde und welche Versorgungsengpässe unter verschiedenen Szenario-Annahmen zu erwarten wären und wie diese überwunden werden können. Das ist, glaube ich, eine ganz interessante Sache. Die Wissenschaft ist, was Krisen angeht, immer noch größtenteils damit beschäftigt, empirische Analyse in einer relativ rückwärtsgerichtetten Art zu betreiben. Das hat auch seine Gründe, weil natürlich da das empirische Datenmaterial am stärksten wirkt.

Die Wirtschaft ist immer eine schwierige Frage. Man kann immer sagen, aus Gutmenschensicht könnte die Wirtschaft viel machen. Aber machen wir uns nichts vor, für die Wirtschaft ist es vor allem interessant zu gucken, wo auch „Business Cases“ für humanitäre Logistik und Krisenintervention zu finden sind. Da, wo die Wirtschaft starke „Business Cases“ sieht, ist sie auch aktiv. Die Frage ist trotzdem, ob es einen Markt für globale Krisenlogistik gibt. Alle Welt sagt, dass Krisen in der Zukunft zunehmen können. Kann die Privatwirtschaft es effizienter gestalten als internationale Organisationen es können? Und gibt es einen Markt dafür, sich darauf zu spezialisieren? Das Problem ist, dass die Wirtschaft wahrscheinlich eine gewisse Planungssicherheit bräuchte, also beispielsweise internationale Mechanismen. Es wäre zu überlegen, ob es neue Rahmen bräuchte, in denen Krisenhilfe gestaltet wird. Momentan passiert das alles relativ stark ad-hoc. Es hat auch seine Gründe, warum es ad-hoc passiert, nämlich weil es immer auf Anfrage von Nationalregierungen

passiert. Aber es ist die Frage, wie es in der Zukunft einen Rahmenmechanismus geben könnte, der regelt, wann welche Hilfe in welchem Katastrophenfall wohin gebracht werden könnte, und welche Aufgaben mit entsprechenden Verträgen in die Privatwirtschaft ausgelagert werden könnten.

### **Würde ein solcher Rahmen nicht auch ein gewisses Garantiekontingent für die Wirtschaft bedeuten?**

**Matthias Garschagen:** Zumindest eine Art Planungssicherheit. Garantiekontingent – das weiß ich nicht, denn es wird einfach dann verdient, wenn der Krisenfall eintritt. Aber dass zum Beispiel klar wäre, mit welchen Partnern im Krisenfall wie zusammengearbeitet wird und wieviel daran zu verdienen ist. Das wäre, glaube ich, das Interessante. Es muss auch gar nicht sein, dass die Wirtschaft dabei an den riesigen Margen interessiert ist. Zunehmend wäre das für Firmen auch eine Möglichkeit, soziales Engagement zu zeigen. Man muss auch sagen, dass die UN immer groß darin ist, nach dem „involvement of the private sector“ zu rufen, aber mit relativ wenig konkreten Vorstellungen, wie „the private sector“ daraus einen Gewinn ziehen könnte. Das ist, glaube ich, das Entscheidende. Die Mechanismen im Hintergrund müssen erst einmal klar sein, dann kann der private Sektor seine Fähigkeiten einbringen und bestimmte Leistungen effizienter als alle anderen Akteure anbieten.

### **Ganz grundsätzlich: Inwieweit sind die kommerziellen Logistikanbieter in der Lage, die humanitäre Logistik zu unterstützen und wo liegen die Grenzen der Zusammenarbeit?**

**Matthias Garschagen:** In der Lage sind sie wahrscheinlich dadurch, dass sie gezwungen sind, im Wettbewerb das letzte Quäntchen an Effizienz aus ihren Prozessen rauszuholen. Der Preiskampf ist auf dem globalen Logistikmarkt so hart, dass keiner am Markt überleben würde, der nicht effizient arbeitet. Das kann man, glaube ich, nicht von jeder internationalen Organisation und von jeder staatlichen Organisation behaupten. Was auch geboten werden kann, ist eine sehr große Flotte. Wenn wir an Flugzeuge denken, an eine global einsetzbare Flotte an Frachtflugzeugen, die einfach vorhanden ist, die im Gegensatz zu beispielweise einer Bundeswehr-Transall auch nicht erst ihren Einsatz wartet, sondern ansonsten für andere Aufgaben genutzt wird, zum Beispiel das Amazon-Paket von A nach B fliegt, für die aber im Krisenfall der humanitären Hilfe Priorität eingeräumt werden müsste. Das sind die interessanten Fragen: Machen private Logistikunternehmen im Krisenfall 20 Prozent seiner Luftflotte frei und sind gerechtfertigt, dass die entgangenen Gewinne zurückerstattet werden? Wenn solche Rahmenbedingungen an der Schnittstelle von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren da wären, dann könnte die Privatwirtschaft heutzutage, weil Logistik so ein riesiges Unterfangen ist, auf ganz andere Skaleneffekte und Effizienzen zurückgreifen. Die wesentliche Herausforderung würde ich darin sehen, dass die private Logistik dort am stärksten ist, wo viel globaler Handel getrieben wird, also in den starken Volkswirtschaften der Welt. Was Infrastruktur, Lagerhallen, Fuhrparks, Flugzeugparks usw. angeht, ist sie weniger gut aufgestellt in den Entwicklungsländern, also den eigentlichen Krisenherden der Welt, dort wo die meisten Katastrophen zu erwarten sind. Diesen „Mismatch“ zu überbrücken, wird eine große Herausforderung werden.

### **Welchen wesentlichen Fehler machen die deutschen, internationalen oder auch lokalen NGOs in der humanitären Logistik und bei Infrastrukturmaßnahmen immer noch zu häufig?**

**Matthias Garschagen:** Krisenlogistik ist nicht mein Schwerpunkt. Von meinen spezialisierten Kollegen wird aber oftmals die geringe Kooperation bemängelt. Sichtbarkeit und eine gewisse Profilierung ist

eine Notwendigkeit für NGOs. Das kann aber manchmal heißen, dass man zu viele Akteure in den Orten findet, wo sich auch die Medien aufhalten, und zu wenige abseits davon. NGOs müssen sich zeigen, sie müssen in den Medien sichtbar sein. Aber teilweise führt das dazu, dass eher Konkurrenz geschaffen wird als eine sinnvolle Aufteilung der Arbeiten und eine sinnvolle Kooperation. Da gibt es aber wiederum Ansätze, das zu beheben, vor allem den Cluster-Ansatz. Oft wird auch das Einfliegen externer Nahrungsmittel kritisiert. Andererseits kann die Beschaffung auf dem lokalen Markt zu erheblichen Preissteigerungen führen, wenn eine externe NGO kommt und das Geld hat, viel höhere Marktpreise zu zahlen.

### **Welche Chancen für die Humanitäre Logistik und Infrastruktur bieten neue Technologien – und welche Risiken?**

**Matthias Garschagen:** Chancen bieten vor allem – und das ist im Wort ja eigentlich schon enthalten – Informations- und Kommunikationstechnologien. Hauptbestandteil in der Krise ist eigentlich die Frage, ob die entsprechenden Leute – die Betroffenen, aber auch die Helfer – wissen, was zu einem bestimmten Zeitpunkt wo passiert; wo welcher Schaden entsteht; wo welche Bedarfe an Versorgung mit Nahrungsmitteln, mit Zelten sind; wo welche Kapazitäten sind, um die Versorgung zu unterstützen. Das ist alles sehr kommunikationsintensiv und läuft oftmals im Krisenfall sehr dezentral; das heißt, es gibt viele Knotenpunkte der Kommunikation und viele Leute, die miteinander kommunizieren müssen. Schon durch eine einfache Technologie wie den Einsatz von Mobiltelefonen hat sich das potenziert. Die sozialen Medien führen zu einem weiteren Schub, wie man bei den Hochwassern in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren gesehen hat. Dort wurde via Facebook und Google Maps die Selbsthilfe organisiert. Es hieß: „Wir brauchen hier noch 15 Helfer, die beim Sandsackschleppen mithelfen“. Das kann man dadurch natürlich sehr effizient und sehr direkt steuern, wie man es vorher eigentlich nicht konnte. Eine weitere Chance ist sicherlich, dass zunehmend auch Finanzströme abgewickelt werden. Ein Beispiel: Nach einer Katastrophe steigen in einem abgelegenen Gebiet die Nahrungsmittelpreise. Zwar sind noch genügend Nahrungsmittel vorhanden, aber der betroffenen Bevölkerung gehen die finanziellen Ressourcen aus. Dank neuer Informationstechnologien haben Sie die Möglichkeit, Finanzströme in diese Region zu leiten. Und damit sind wir beim Smartphone, dem wesentlichen „Game Changer“. Sie haben nicht nur einen vollwertigen PC mit Internetzugang in der Hosentasche, sondern auch ein wesentliches Tool um Informations- und Finanzströme zu lenken.

Bei dem Einsatz der neuen Technologien würde ich gar nicht mal ein Risiko sehen. Manche Leute haben diskutiert, dass etwa der Einsatz von Twitter und Facebook in den ostdeutschen Hochwassergebieten hinderlich war, weil er Schaulustige an die „richtigen“ Plätze gezogen und so eine Art Katastrophentourismus gefördert hat. Okay, das ist sicherlich ein kleines Risiko. Ein ganz anderes Risiko ist die Erwartungshaltung gegenüber diesen neuen Technologien: dass auf einmal gesagt wird, sie seien die wesentlichen Heilsbringer, die die Logistik und Infrastruktur im Krisenfall auf neue Beine stellen werden. Der Glaube ist, wesentliche Fortschritte zu machen, wenn wir diese Technologien nur richtig einsetzen. Ich glaube, das ist ein Trugschluss oder zumindest eine sehr fragwürdige Erwartungshaltung. Alle Analysen zeigen, dass wir immer wieder zu ähnlichen Fragen zurückkommen: wie gut die Regierungsführung ist, ob die Ressourcen an den richtigen Stellen ankommen, ob es institutionelle Barrieren für gewisse Teile der Bevölkerung gibt, der Zugang aussieht und ob es Hemmnisse in der Nutzung gibt. Da sehe ich das Risiko, dass in der humanitären Community zu viele Scheindebatten um diese neuen Technologien geführt werden und damit das Augenmerk von den wesentlichen Fragen abgelenkt wird. Um es ganz platt zu sagen: Warum kann es sein, dass wir in manchen Ländern die basale Infrastruktur nicht haben; warum gibt es also kein funktionierendes Brückensystem, Eisenbahnsystem, Transformatorensystem, Stromnetz usw. – und

WeltRisikoBericht 2016 – Interview mit Dr. Matthias Garschagen, „Institute for Environment and Human Security“ der Universität der Vereinten Nationen in Bonn  
Langfassung für [www.weltrisikobericht.de](http://www.weltrisikobericht.de)



das schon seit Dekaden? Daran werden keine Smartphones dieser Welt großartig etwas ändern können.