

Analyse der ländlichen Entwicklung als Schwerpunkt der Aktivitäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel Nicaraguas

Raphael Linzatti

Mehr als 50 Jahre Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in der Welt konnten nicht dazu führen, dass die Entwicklungsländer entscheidend gegenüber den Ländern des Nordens aufholen konnten. Armut, Analphabetismus sowie Unterernährung blieben in großen Teilen der Welt bestehen. Die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit orientierten sich über die Jahrzehnte immer an den vorherrschenden Paradigmen zur Erreichung der Entwicklung: Entwicklung durch Wachstum in den 60er Jahren, das Ziel der Bereitstellung der menschlichen Grundbedürfnisse in den 70er Jahren oder am Begriff der nachhaltigen Entwicklung in den 90er Jahren (vgl. Fischer et al., 2003, S. 29-33).

Zahlreiche Autoren bewerten die bis jetzt im Rahmen internationaler Finanzinstitutionen sowie im Rahmen bilateraler Programme getätigte Entwicklungszusammenarbeit sehr kritisch (vgl. u.a. Easterly, 2006; Kanbur, 2003; de Walle, 2005; Rottenburg, 2002) und stellen ihre Wirksamkeit sowie Sinnhaftigkeit in Frage. Sie sehen in der EZA teilweise eine Verfolgung der Interessen der Gebernationen sowie ein Verhindern der selbstständigen Entwicklung der Länder des Südens.

Im neuen Jahrtausend wurde im entwicklungspolitischen Diskurs die Diskussion über die Wirksamkeit der EZA intensiviert, die Deklaration von Paris setzte den Rahmen für künftige Strategien der Entwicklungszusammenarbeit (OECD, 2006, S. 5-11): Die Stärkung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer (ownership) bei der Verfolgung des Ziels der Entwicklung ist nun zentrales Thema der EZA, Maßnahmen der internationalen Gebergemeinschaft sollen an die nationalen Strategien der Entwicklungsländer angepasst werden (harmonization & alignment), die Harmonisierung der Geber untereinander soll verfolgt werden um Doppelgleisigkeiten und den nicht effizienten Einsatz von Mitteln zu vermeiden. Neue Instrumente wie die Budgethilfe, in der eine Geberinstitution ein Entwicklungsland durch einen direkten Finanztransfer bei der Implementierung ihrer eigenen Ziele unterstützt, oder Poverty Reduction Strategy Papers,

in welchen die Regierungen der Entwicklungsländer den Rahmen zur Armutsbekämpfung aufstellen, sind Ergebnisse dieser Diskussion um mehr Wirksamkeit.

Neue Alte Herausforderung für die Länder des Nordens

Die Länder des Nordens stellten sich – wie schon oft in der Geschichte - genaue quantitative Ziele zur Erhöhung ihrer EZA-Leistungen. Beim Europäischen Rat von Barcelona 2002 beschlossen die Mitgliedsstaaten der EU eine stufenweise Anhebung ihrer ODA¹) auf 0,33% des BNE (Bruttonationaleinkommen) bis 2006, was 17 EU-Mitglieder erreichten, auf 0,51% bis 2010 sowie auf 0,7% bis zum Jahr 2015. Um diese Quotenziele wirklich einhalten zu können bedarf es einer politischen Kraftanstrengung vieler Staaten. 2006 lagen lediglich Schweden, Luxemburg, Norwegen, die Niederlande und Irland mit ihrer Quote über dem Ziel von 2015. Zahlreiche Staaten, welche die 2005er Zielsetzung nur dank zahlreicher (nicht auf Dauer möglicher und auch nicht planbarer) Entschuldungsmaßnahmen erreicht hatten, müssen ihre ODA-Quote abseits der Entschuldungen bis 2015 mehr als verdoppeln, um ihren Teil der auch in den Millennium Development Goals²) festgelegten globalen Partnerschaft zu erfüllen.

Für Österreich bedeutet das, seine Leistungen abseits von Entschuldungen bis ins Jahr 2010 zu verdoppeln, wofür eine enorme Kraftanstrengung und vor allem viel politischer Willen von Nöten sein wird. Auf Grund der immer enger werdenden staatlichen Budgets steigt dadurch auch die Begründungspflicht der politischen Verantwortungsträger hinsichtlich der Notwendigkeit, EZA zu leisten. Ergebnisse werden in Zukunft genauer beobachtet werden.

Für Jeffrey Sachs, ökonomischer Berater des ehemaligen und des aktuellen UN Generalsekretärs, ist die Erreichung der 0,7 Quote eine der Voraussetzungen für eine Entwicklung Afrikas (Sachs, 2005, S. 310-313). Er widerspricht der u.a. von dem Ökonomen

Bhagwati aufgestellten Theorie, dass eine substantielle Steigerung der Hilfgelder nicht produktiv in den Entwicklungsländern umgesetzt werden kann (Bhagwati, 2007, S. 93-97). Sachs Ansicht nach performen z.B. Afrikas Regierungen schlecht, weil sie arm sind: "Africa's governance is poor because Africa is poor" (Sachs, 2005, S. 310). Steigt das Einkommen eines Landes, verbessert sich die Regierungsführung aus zwei Gründen: Erstens, eine gebildete Bevölkerung kann eine bessere Kontrolle über die eigene Regierung ausüben, Zeitungen, Fernsehen, Bücher oder Internet bieten den Rahmen dazu. Zweitens kann eine wohlhabendere Bevölkerung in eine bessere Qualität der Regierung investieren: Eine Regierung mit höheren Steuereinnahmen weist über einen besser ausgebildeten Beamtenapparat auf, die Informationsflüsse werden verbessert und die öffentliche Verwaltung wird professioneller geführt

Jedoch gibt es auch Gegenpositionen, welche die Position Sachs als sehr vereinfachte und populistische Annäherung betrachten und meinen, dass eine Steigerung der Mittel der EZA nicht nur nicht zu good governance führt, sondern sogar die Qualität von Regierungen senken kann (Easterly, 2006, S. 135f). Politische Insider - sehr oft korrupte Insider - werden bevorzugt. Sie versuchen, eine weitere Demokratieentwicklung zu verhindern, da sie zu einer gerechteren Aufteilung der ODA in der Bevölkerung führen könnte.

Die EZA Struktur Österreichs

Die größte Herausforderung der Gebernationen wird sein, in einem modernen, den aktuellen Gegebenheiten angepassten System Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen. In Österreich zeigt sich eine Fragmentierung von Kompetenzen bei der Zuständigkeit hinsichtlich der Umsetzung der EZA. Das Außenamt, welchem laut EZA-Gesetz die Koordinationsrolle bei der Umsetzung von Maßnahmen der EZA inne hat, ist gemeinsam mit der ihr unterstellten Austrian Development Agency (ADA) lediglich für die Umsetzung von rund zehn Prozent der gesamten österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) verantwortlich. Die größten Teile werden im Rahmen von Entschuldungsmaßnahmen oder Beiträge zu internationalen Organisationen über das Finanzministerium abgewickelt, im Jahr 2005 betrug diese Anteil beispielsweise 79,1% der gesamten ODA (BMF, 2007, S. 210). Zahlreiche weitere Ministerien und staatliche Stellen mischen

ebenfalls stark bei der Abwicklung der EZA mit, wodurch nur schwer eine kohärente Politik erreicht werden kann. Abb.1 gibt einen Überblick über die verschiedensten Akteure im öffentlichen EZA-System Österreichs.

Für die bilaterale EZA Österreichs, in der Programme, Projekte sowie technische Hilfe in Entwicklungsländern durchgeführt werden, zeigt sich die ADA verantwortlich. Als staatliche Entwicklungsagentur ist sie ein institutionell ausgelagerter Bereich der staatlichen Bürokratie, weisungsgebunden und öffentlich orientiert sie sich an den politischen Forderungen (Schicho & Nöst, 2006, S. 57). Die Finanzierung der ADA erfolgt über Zuwendungen des Bundes, welche ihr zur Durchführung der operationellen Maßnahmen zur Verfügung gestellt wird, 2006 waren dies 94,82 Mio. Euro, zwei Jahre zuvor waren es noch 73,95 Mio. Euro³). Zusätzlich deckt der Bund den administrativen Aufwand der ADA, welcher sich im Jahr 2006 auf 10,14 Mio. Euro belief, und welcher ebenso bei der OECD als ODA eingereicht wird. In der ADA-Zentrale in Wien sind 70 Personen beschäftigt⁴), hinzu kommen 20 entsandte Fachkräfte in den 15 Koordinationsbüros in den Partnerländern sowie um die 70 lokal rekrutierte MitarbeiterInnen.

Zur konkreten Umsetzung von Projekten bedient sich die ADA verschiedenster Durchführungsorganisationen, von österreichischen NGOs über Profitorganisationen hin zu staatlichen Stellen oder zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Partnerländern. Im Trend der Stärkung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer wird in Zukunft die Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen vor Ort gestärkt werden sowie eine größere Bedeutung auf Instrumente der Budgethilfe gelegt werden. Die führte naturgemäß zu Skepsis unter den österreichischen NGOs, welche ihre Bedeutung als Projektentwickler und Projektdurchführer - im Jahr 2006 wurden über 40% des Budgets der ADA in von österreichischen NGOs durchgeführten Projekten umgesetzt⁵) - im Schwinden sehen (vgl. AGEZ, EU-Plattform, 2006).

Nicaragua als Schwerpunktland der OEZA und seine Entwicklungsperspektiven

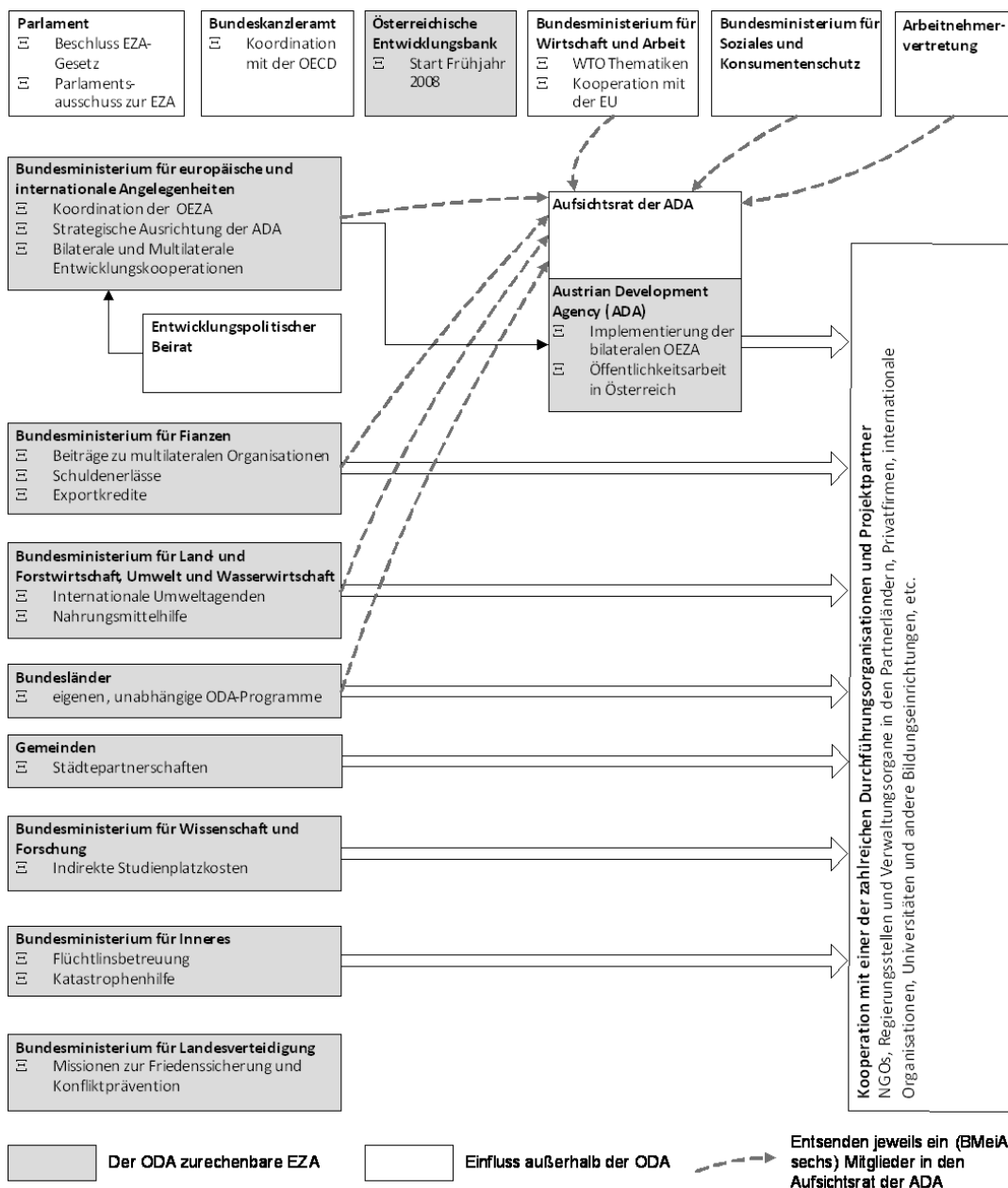
Bei der näheren Betrachtung des zentralamerikanischen Entwicklungslandes Nicaragua kommen einige

Entwicklungshemmnisse zum Vorschein: eine nicht gegebene Rechtssicherheit schreckt ausländische Investitionen ab, die schlechte Qualität der Bildung führt zu einer schlecht ausgebildeten Bevölkerung, die soziale Kohäsion ist auf Grund ungleicher Einkommensverteilungen nicht gegeben. Infrastrukturelle Mängel im Verkehrssektor, im Energiesektor sowie Mängel bei der Bereitstellung sozialer Infrastruktur bremsen die Entwicklung des Landes. Der Staat kann auf Grund zahlreicher Hinterziehungen nur geringe Steuereinnahmen lukrieren und sieht sich in die Abhängigkeit von der internationalen

Gebergemeinschaft gedrängt. Eine geringe Diversifikation der Exportgüter führt zu einer Verwundbarkeit der Wirtschaft gegenüber Einflüssen von außen. Zahlreiche Naturkatastrophen in der Vergangenheit trugen ihr übriges dazu dabei, dass Nicaragua heute das zweitärmste Land Amerikas ist.

Abbildung 1 Übersicht Akteure im offiziellen österreichischen EZA-System

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an (OECD, 2004, S. 48).



Österreichs Engagement in Nicaragua begann in den 70ern auf Grund der in der österreichischen Öffentlichkeit herrschenden Sympathien für die sandinistische Revolution⁶). Das offizielle Österreich unterstützte die Alphabetisierungskampagne der ersten sandinistischen Regierung (1979 – 1990), die Versorgung der Bevölkerung in ausgewählten Regionen des Landes mit Nahrungsmitteln sowie vergab dem Land Kredite zu günstigen Konditionen (vgl. Jagschitz, 2005, S. 62). Aus Privatinitiativen heraus entstand ein großes Solidaritätsnetzwerk mit Nicaragua, zahlreiche Städtepartnerschaften zwischen österreichischen und nicaraguanischen Städten förderten den kulturellen Austausch aber auch konkrete Projekte.

Der Solidaritätsbewegung und der schon vorherrschenden Zusammenarbeit ist es wahrscheinlich zu verdanken, dass Nicaragua 1992 im Zuge der Neustrukturierung der OEZA als einziges Land in Lateinamerika zu einem der acht offiziellen Schwerpunktländer der OEZA im Süden erklärt wurde (vgl. Hödl, 2004, S. 259ff). Seitdem wurden vor allem Projekten in den vier Schwerpunktbereichen Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung und Förderung von Mikro-, Klein- und Mittelbetrieben durchgeführt (BMaA, 2002, S. 20). Dabei arbeitete die OEZA – auch auf Grund korrupter staatlicher Strukturen – immer eng mit im Land aktiven österreichischen NGOs zusammen. Seit unter der Regierung Bolaños (2001-2006) Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung gemacht wurden, wird die Partnerschaft mit lokalen staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen Institutionen gestärkt, die Zusammenarbeit mit österreichischen NGOs dagegen wird langsam zurückgefahren.

Aktuelle politische Entwicklung

Bei den Präsidentenwahlen 2006 ging der Kandidat der FSLN und ehemalige Präsident der ersten sandinistischen Regierung, Daniel Ortega, als Sieger hervor, allen voran auf Grund der Zersplitterung des rechten Lagers, welches sich nicht auf einen Kandidaten einigen konnte, aber auch auf Grund der Unzufriedenheit des Volkes mit der sozialen Agenda der Liberalen Partei (Ortega Hegg, 2007, S. 212f). Außenpolitisch führte der Antritt der Regierung Ortega sofort zu einer starken Wende: Noch am Tag der Angelobung kündigte die neue Regierung den Beitritt zum Wirtschaftsbündnis ALBA (Bolivarianische Alternative für Amerika) an, zwei Monate

später erfolgte der Beitritt. Damit startete die sandinistische Regierung eine Annäherung zu den Linken Lateinamerikas, allen voran Hugo Chavez und Evo Morales, mit denen Daniel Ortega ganz im Gegensatz zu seinem Vorgänger Bolaños intensiven Kontakt sucht (Albrecht, 2007). Der venezolanische Präsident Hugo Chavez beeinflusst seitdem die Außenpolitik Nicaraguas soweit, dass sich Nicaragua ähnlich wie Venezuela international an die Staaten annähert, welche eine besonders schlechte Beziehung zu den Vereinigten Staaten aufweisen. Die Unterstützung des international stark kritisierten iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinejad „in seinem Kampf für den Frieden“ auf der 62. UN Vollversammlung 2007 sowie die Anerkennung Südostens und Abchasiens als einziges Land weltweit neben Russland im September 2008 zeigen den Konfrontationskurs zu den westlichen Staaten.

Innenpolitisch setzte die Regierung (wie in Zeiten des Sandinismus der 80er Jahre) wieder den kostenfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Grundschulbildung um, ist zugleich aber massiven Vorwürfen der Korruption, autoritärer Amtsführung und Machtkonzentration ausgesetzt (Hess, 2008, S. 15-18). Geringe Toleranz gegenüber Kritiken aus den Medien, unzureichende Informationen über die Ziele der Regierung sowie die Tendenz, für die Sympathisanten des Sandinismus zu regieren, ließen erste Kritiken aufkommen (Ortega Hegg, 2007, S. 218). Daniel Ortega regiert in einem engen Zusammenspiel mit seiner Ehegattin Rosario Murillo, welche zahlreiche wichtige politische Ämter bekleidet, und versucht immer mehr Macht an sich zu binden.

Im Land fährt die Regierung den Dialog mit den internationalen Entwicklungsagenturen stark zurück. Die autoritäre Einstellung sowie aufkommende Tendenzen zur Korruption und Misswirtschaft lassen einige Entwicklungsagenturen ihr Engagement in Nicaragua in Frage stellen: die schwedische Entwicklungsagentur – bis vor kurzem zweitgrößter bilateraler Geber – zieht ihre ODA beginnend mit Mitte 2008 völlig ab, Nationen wie Deutschland, Großbritannien oder Finnland fahren ihre Gelder für die finanzielle Zusammenarbeit (Budgethilfe) stark zurück. Im Ausgleich dazu steigt das Engagement Venezuelas im Land stetig an, Hugo Chavez stellt der nicaraguanischen Regierung bis zu 500 Mio. USD für die aktuelle Legislaturperiode zur Verfügung, dieses Geld wird jedoch am parlamentarisch kontrollierten Staatshaushalt vorbei verwaltet und

versickert so ohne jegliche Transparenz im Land (Hess, 2008, S. 16f).

Der Einfluss der Entwicklungszusammenarbeit auf das Land

Insgesamt flossen in den letzten 30 Jahren (bis inkl. 2006) 13,6 Milliarden US-Dollar von der internationalen Gebergemeinschaft nach Nicaragua, 12,2 Mrd. davon seit der Abwahl der Sandinisten ab 1990 (OECD, 2008, www). Etwa 70% der Gesamtsumme stammen von bilateralen Gebern, der Rest von multilateralen Organisationen (Weltbank, interamerikanische Entwicklungsbank, EU-Kommission). Diese für ein kleines Land wie Nicaragua mit heute knapp über 5 Mio. Einwohner sehr hohe Summe zeigt, wieso Nicaragua oft als Liebling der internationalen Gebergemeinschaft bezeichnet wird: die auf Grund ihrer politischen und wirtschaftlichen Entwicklung gut mit Nicaragua vergleichbaren Nachbarstaaten, Honduras und El Salvador, empfangen im selben Zeitraum um 3 Mrd. bzw. 6 Mrd. USD weniger Mittel an ODA, obwohl sie beide jeweils zwei Millionen Einwohner mehr als Nicaragua aufweisen können.

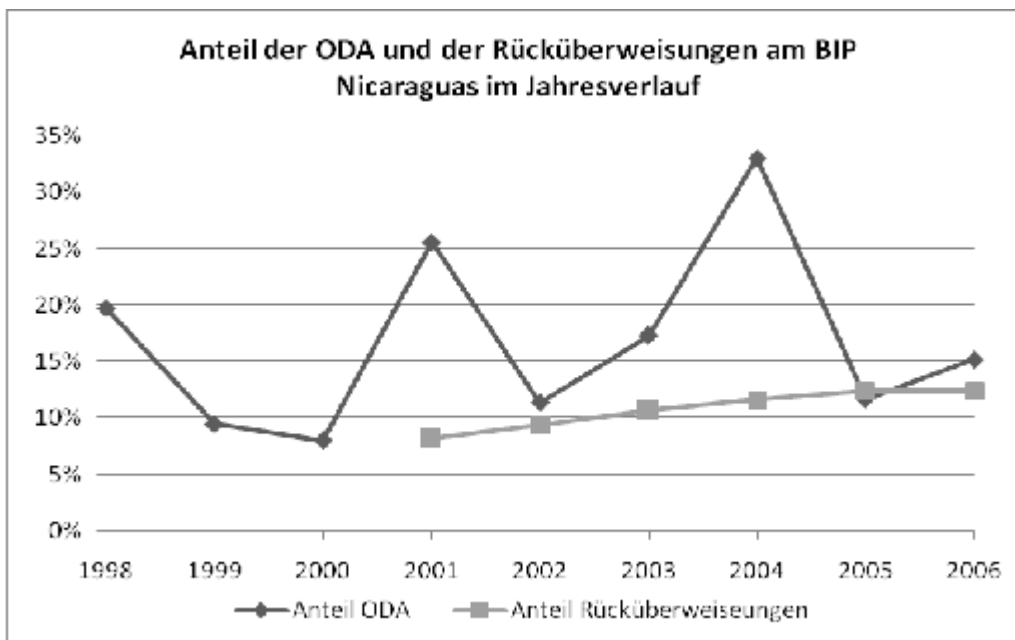
Um die Wichtigkeit der ODA für die Wirtschaft Nicaraguas zu verdeutlichen, ist in der Abb.2 das Verhältnis zwischen ODA-Finanzflüsse und BIP des

einen Fluss von im Ausland produzierten Kapital ins Land handelt, welches im Laufe der Jahre eine mit der ODA vergleichbare Bedeutung erlangte.

Im Jahr 2006 empfing Nicaragua 804 Mio. USD an ODA, pro Kopf sind dies 155 USD (OECD, 2008, www). Nimmt man den im Zensus 2005 ermittelten Schnitt von durchschnittlich 5,2 Personen pro Haushalt, so machten die Entwicklungshilfezahlungen im Jahr 2006 durchschnittlich 805 USD pro Familie aus.

Das Engagement der zahlreichen Entwicklungsagenturen im Land konnte sicherlich zu zahlreichen meist jedoch nur punktuellen Verbesserungen im Land führen. Positive Projektbeispiele, wie das von der OEZA geförderte Frauenförderungsprojekt Miriam⁷⁾, welches kostenlose Rechtsberatung sowie Stipendienprogramme für Frauen anbietet, oder das Zentrum für eine sauberere Produktion⁸⁾, dessen Ziel die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität von nicaraguanischen Betrieben unter Gesichtspunkten von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit, zeigen, wie EZA-Projekte einen wichtigen Einfluss auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes haben und wichtige Impulse ins Land bringen können.

Abbildung. 2 Anteil der ODA und der Rücküberweisungen am BIP Nicaraguas im Jahresverlauf



Landes dargestellt. Ebenfalls in der Grafik vertreten ist der Anteil der Rücküberweisungen von im Ausland lebenden Nicaraguanern an deren Familien im Heimatland, da es sich ebenso wie bei der ODA um

Quelle: OECD Statistik, (BCN, 2007, www), Eigene Darstellung.

Es treten jedoch auch zahlreiche Probleme auf, welche die Wirksamkeit der ins Land fließenden Gelder beschneiden: Die mangelnde Koordination unter den Geberinstitutionen führt zu Effizienzverlusten. Oft werden von den Gebern teure Parallelstrukturen aufgebaut, welche die Eigenverantwortung der lokalen Institutionen untergraben. Die starke Präsenz von Gebern führt teilweise zu einem Mangel an Eigeninitiative lokaler Akteure sowie zu einer Abhängigkeit von organisatorischer und finanzieller Unterstützung durch externe Initiativen; „komm ich mit einem Projekt in ein Dorf, und will einen Eigenmittelanteil, kann es schon mal vorkommen, dass die sagen, nein, wir warten auf den nächsten Geber, der keine Eigenmittel vorschreibt“ – so ein Zitat eines seit langen in Nicaragua im Bereich der EZA tätigen Europäers. Hinzu kommt der meist sehr hohe und komplexe administrative Aufwand bei der Projektdurchführung auf Grund der Vorgaben der Geberinstitutionen, welcher zu Verzögerungen und mangelnder Effizienz vieler Projekte führt.

Die unverminderte Bedeutung der ländlichen Entwicklung als Strategie zur Armutsbekämpfung

Programme der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zielen auf die ärmste Bevölkerung eines Landes ab, im Gegensatz zu Projekten z.B. der Förderung von Mikro-, Klein- und Mittelbetrieben, die eher schon vorhandene Potentiale unterstützen. Auf Grund der Tatsache, dass trotz der steigenden Urbanisierung nach wie vor der größte Teil der armen Bevölkerung der Erde in ländlichen Gebieten lebt (vgl. Ravallion & Chen, 2007, S.39), beanspruchen Programme der ländlichen Entwicklung weiterhin ihre Berechtigung, um die Ziele der Entwicklungspolitik, darunter vor allem die Armutsbekämpfung, zu erreichen.

Die Förderung der ländlichen Wirtschaft auf eine nachhaltige Weise birgt das Potential, die Arbeitsmöglichkeiten in den ländlichen Regionen zu erhöhen, die regionalen Einkommensdisparitäten zu verringern, der Migration in die Städte vorzubeugen und die Armut an ihrer Quelle zu bekämpfen (vgl. Anríquez & Stamoulis, 2007, S.6). Des Weiteren kann die ländliche Entwicklung zur Pflege der ländlichen Kulturlandschaft und zum Schutz von indigenen Kulturen und Traditionen beitragen, die ländliche Gesellschaft kann während wirtschaftlich-

er Krisenzeiten als sozialer Puffer für die arme städtische Bevölkerung dienen.

Auf Grund veränderter Rahmenbedingungen im ländlichen Raum, wie beispielsweise die immer wichtiger werdenden nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die steigende Mobilität der Bevölkerung, Prozesse der Dezentralisierung oder der Bedeutungsgewinn des Umweltschutzes, beinhalten Programme der ländlichen Entwicklung heute nicht mehr nur Initiativen zur landwirtschaftlichen Entwicklung (vgl. u.a. Anríquez & Stamoulis, 2007, S. 7f; World Bank, 2007, S. 6f). Themen wie die Stadt-Land Beziehung, die Integration marginalisierter Regionen mit urbanen Gebieten, der Schutz der natürlichen Lebensbedingungen, das Nutzen der Chancen der neuen nicht traditionellen Landwirtschaft sowie die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur sind Herausforderungen, welchen sich die ländliche Entwicklung in einem ganzheitlichen Ansatz zu stellen hat.

Über ganz Nicaragua gesehen leben laut Zensus vom 2005 44,1% der Bevölkerung in ländlichen Gebieten (INEC, 2006, S. 32). Der ländliche Raum Nicaraguas charakterisiert sich durch einen deutlichen Rückstand in der technologischen Entwicklung, einen im Vergleich zu städtischen Gebieten deutlich schlechteren Bildungsgrad, durch ein eingeschränktes wirtschaftliches Potential, wenig Angebot an Arbeitsplätzen in der produktiven Wirtschaft und einen oft rücksichtlosen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und der Umwelt, welcher zur Verwundbarkeit der Natur und der daraus resultierenden ständigen Bedrohung vor Naturgefahren führt (UN, 2007, S. 17). Weitere Merkmale sind eine schlechte infrastrukturelle Ausstattung, starke Anzeichen der Marginalisierung, extremer Armut, Unsicherheiten in der Ernährungssituation und eine eintönige unausgewogene Ernährung.

Die ländliche Entwicklung als Schwerpunkt der OEZA-Aktivitäten in Nicaragua

Die „Steigerung der kleinbäuerlichen Produktion und des Einkommens der armen ländlichen Haushalte inklusive der Förderung des rationalen und ökologisch nachhaltigen Umgangs mit den Hauptressourcen Wald, Boden und Wasser“ (BMAA, 2002, S. 25) ist das Oberziel des Engagement Österreichs in der ländlichen Entwicklung Nicaraguas. Diese Ziel soll im Einklang mit der Förderung der

Rolle der Frauen als wichtiger Faktor der ökonomischen und sozialen Entwicklung und der Stärkung der Zivilgesellschaft verfolgt werden (BMaA, 2002, S. 26f). Mit den Unterstützungsmaßnahmen der OEZA sollen die wesentlichen Entwicklungshemmnisse der kleinbäuerlichen Betriebe (diese werden wie folgt identifiziert: geringe Produktdiversifikation, Engpässe in der Lagerung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, Mangel an Investitions- und Arbeitskapital, geringes Bildungsniveau, geringe Unternehmer- und Organisationskapazität) überwunden werden, die Förderung von strategischen Produktionszweigen und Warenketten wird angestrebt.

Schwerpunktregionen sind die Region Rio San Juan im Süden des Landes sowie die Region um El Rama in der südlichen autonomen Atlantikregion (RAAS), in beiden Regionen kann die OEZA auf eine lange Kontinuität zurückweisen. Beide Regionen sind geprägt von einer hohen Armut und geringer wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten, wichtiges Thema ist die Zerstörung des Waldbestandes (feuchte Tropen) mit all seinen Nebenwirkungen wie der Verschlechterung der Grundwassersituation oder der Zerstörung der Bodenfruchtbarkeit (BMaA, 2001, S. 26). In diesen Scherpunktregionen liegen auch die hier näher betrachteten Projekte, das Projekt „Produktdiversifizierung und ländliche Entwicklung in den feuchten Tropen“ in El Rama und das „Programm zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung in der Gemeinde El Castillo“.

Das Projekt „Produktdiversifizierung und ländliche Entwicklung in den feuchten Tropen“

Das Projekt der OEZA startet im Jahr 1992 in Zusammenarbeit mit der österreichischen NGO IIZ⁹⁾ sowie den beiden lokalen NGOs IPADE¹⁰⁾ und CIPRES¹¹⁾. Es dauerte in mehreren Projektphasen mit verschiedenen Projekttiteln („Landwirtschaftsökologie und wirtschaftliche Entwicklung in zwölf Gemeinden südlich von Rama“, „Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft im Süden von El Rama“, „Agroökologie und wirtschaftliche Entwicklung im Süden von El Rama“) bis ins Jahr 2006 an.

Zum Start des Projektes lassen sich die Probleme der Region wie folgt darstellen (Jagschitz, 2005, S. 89f): wirtschaftliche Probleme (auf Subsistenzwirtschaft

ausgerichtete Bauern; nach zehn Jahren Krieg kein vorhandenes Kapital), soziale Probleme (politische Polarisierung als Folge des Krieges, Vernachlässigung durch die Regierung in den Bereichen Gesundheit und Bildung), Produktions- und Umweltprobleme (ungeeignete Kultur der Brandrodung, geringe Sensibilität für den Schutz natürlicher Ressourcen, geringe Diversität der für den Markt geeigneten Produkte) und Organisationsprobleme (geringe organisatorische Kapazitäten der Gemeinde und Gemeinschaften, Unkenntnis von Rechten und Pflichten als Staatsbürger).

Als Oberziele des Projektes lassen sich eine Verbesserung des Lebensniveaus der Bauernfamilien unter Berücksichtigung der ökologischen Rahmenbedingungen, die Schaffung einer permanenten Einnahmequelle durch diversifizierten Anbau unterschiedlicher Produkte auf den jeweiligen Fincas (Bauernhöfen), das Verhindern des Abwandern der Familien sowie die Förderung einer ökologische verträglichen Land- und Forstwirtschaft identifizieren.

In verschiedenen Projektphasen war zuerst die Wiedereingliederung der Bauernfamilien in die Produktion sowie das Experimentieren mit neuen Produktionsmethoden zentrales Thema (IPADE, 2004, S. S. 16ff). In der zweiten Phase lag der Fokus auf der Diversifikation der Fincas im kleinen Maßstab, die Selbstversorgung und Nahrungsmittelsicherheit stand im Vordergrund, sowie eine agroökologische Ausrichtung. Den Produzenten wurde ermöglicht, neue Anbaukulturen kennen zu lernen, die Viehzucht als Möglichkeit zur Risikoabsicherung vor schlechten Marktpreisen beim Getreide wurde vorgestellt. Den Familien wurden Setzlinge und Samen im Rahmen eines Art Kreditsystems zur Verfügung gestellt, es fanden Schulungen zur Stärkung der gemeinschaftlichen Führungskapazitäten statt, die Frauen wurden vor allem im Bereich der Vermarktung in das Projekt eingegliedert. In der dritten Phase übernahmen Promotoren (ehrgeizige Bauern mit Führungsqualitäten) die Aufgabe der Wissensvermittlung an weitere Familien. Das Hauptaugenmerk lag in der Bildung von Kapazitäten, drei Bauernvereinigungen wurden gegründet, organisatorisch gefestigt und durch Kreditprogramm unterstützt. Herzstück der vierten Projektphase (ab 2001) war die integrierten Planung der Fincaaktivitäten, welche die traditionelle Finca in eine Finca mit nachhaltiger und integrierter ökologischer Bewirtschaftung umgestalten sollte (IPADE, 2004, S. 30-35): unter Einbeziehung der Männer, Frauen und auch der Kinder wurden auf allen teilnehmenden Fincas Bestands-

analysen durchgeführt sowie Pläne mit einer Verortung angebaute Produkte erstellt. Auf Basis der Bestandspläne sowie in Beachtung der Zukunftsvisionen der Familien wurden zukünftige Strategien und Schwerpunktsetzungen für jede Finca ausgearbeitet, operative Jahrespläne wurden erstellt. Zum direkten Verkauf der Produkte wurde ein Produzentenmarkt im Hauptort El Rama eingerichtet, an dem die ProduzentInnen direkt an die Kunden weiterverkaufen können, ohne auf etwaige Zwischenhändler angewiesen zu sein (IPADE, 2004, S. 56-62).

Die Formel „Mehr Selbstbewusstsein und besser angepasstes Wissen“ führte laut ehemaligen Umweltingenieur des OZEA-Koordinationsbüros in Managua, Georg Grünberg, zu einem unerwarteten Erfolg des Projektes (Grünberg, 2004, S. 10). Aus analphabetischen Überlebenskünstlern „am Ende der Welt“ – so schreibt er – „entwickelten sich organisierte Produzenten, welche heute aktiv an der regionalen Entwicklungsplanung und an den politischen Entscheidungen ihrer Gemeinderegierung beteiligt sind. 180 Familien haben gelernt, in der Pufferzone eines großen Schutzgebietes auch ohne jährliche Brandrodung erfolgreich zu wirtschaften“. Die ADA teilt diese positive Einschätzung Grünbergs über die Erfolge des Projektes, es dient ihr als eine Art Vorzeigeprojekt der ländlichen Entwicklung, welches gerne österreichischen Journalisten oder sonstigen interessierten Besuchern präsentiert wird. Genauso wird es von der verantwortlichen Durchführungsorganisation IPADE als Erfolgsprojekt betrachtet, die NGO veröffentlichte ein Buch sowie eine DVD über den Verlauf und die Erfolge des Projektes.

Es ist unbestritten, dass Projekte der ländlichen Entwicklung, vor allem solche, bei denen mit lokalen Bauernfamilien zusammengearbeitet wird, einen langfristigen Horizont aufweisen, jedoch erscheinen die 14 Jahre, welche für das Projekt in El Rama aufgewendet wurden, doch als sehr lang. Sie lassen Schwierigkeiten in der Vermittlung der Projektideen an die teilnehmenden Familien in der Anfangsphase vermuten. Der Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2001, neun Jahre nach Projektbeginn, machte einige Probleme bei der Umsetzung deutlich, auf welche in den Folgejahren reagiert wurde. Sehr positiv ist die aufgeschlossen begleitende, lernende Rolle der OEZA im Projektverlauf hervorzuheben, welche trotz Umsetzungsschwierigkeiten in der Anfangsphase das Projekt aktiv weiter begleitete. Anstatt eines sturen Festhaltens an der Anfangsstrategie war man durchaus bereit, Fehler

ezuzugestehen und laufend eine Anpassung der Methoden und Ziele laut den gelernten Erfahrungen durchzuführen. Genauso positiv ist in diesem Zusammenhang die örtliche NGO IPADE hervorzuheben, welche die laufende Anpassung der Ziele durch ihre Arbeit stets in die Tat umsetzte und als Durchführungsorganisation sicher den größten Teil zum Erfolg des Projektes beigetragen hat.

Eine detaillierte Bewertung über den Erfolg des Projektes ist nur schwer durchführbar, da es dazu notwendig wäre, eine aufwendige Evaluierung, welche alle 180 am Projekt beteiligten Familien miteinschließt, durchzuführen. Juan Jarquin-Vargas, Haushaltsvorstand einer im Zuge meiner Recherchen besuchten Familie, bemängelt, dass lediglich ein kleiner Teil der Familien der Region am Projekt teilnahmen (180 von ca. 800), dass selbst bei den teilgenommenen Familien viele nur bescheidene Erfolge erzielen konnten und dass die übrigen Familien, welche nicht am Projekt teilnahmen, weiterhin nicht nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden sowie das Mittel der Brandrodung verwenden. Laut Daten des nicaraguanischen Umweltministeriums gab es im Jahr 2005 in El Rama immer noch 97 von der Behörde mittels Satellitenauswertung registrierte Brandrodungen, im Jahr 2006 68 (MARENA/SINA, 2007, S. 9).

Betrachtete man die Effizienz der eingesetzten Mittel, so zeigt sich laut Statistik der OECD, dass ca. 3,6 Mio. US-Dollar für das Projekt aufgewendet wurden. Stellt man die Summe im Vergleich zu den 180 Familien, welche am Projekt teilgenommen haben, so ergibt dies (in einer sehr vereinfachten Rechnung, welche auf Grund ihrer zu hohen Komplexität nicht die positiven Effekte des Projektes für die übrigen Bewohner der Region betrachtet) 20.500 USD, welche über die Jahre pro Familie aufgewendet wurden. Viele dieser Gelder wurden sicher für so bezeichnete Experten, sowohl günstigere lokale als auch teure internationale, aufgewendet. Das Geld für die lokalen Experten ist neben dem Nutzen im Projekt noch aus weiteren Gründen gut investiert, weil dadurch der nicaraguanische Markt für diese Techniker und Wissenschaftler stimuliert wird und Kapazitäten in den NGOs aufgebaut. Die internationalen Experten, meist Österreicher, konnten zu Anfang des Projektes lokal nicht vorhandene Fähigkeiten einbringen und weitervermitteln, positiv zu werten ist, dass zu Ende des Projektes nicht mehr auf sie zurückgegriffen werden musste und das Projekt gänzlich von nicaraguanischen Institutionen durchgeführt wurde.

Weitere positive Effekte aus dem Projekt sind das gestiegene Selbstbewusstsein der teilnehmenden Personen sowie eine im Projekt erzeugte Dynamik, welche sich am besten an den Plänen der im Zuge der Recherchen besuchten Familie Jarquin-Vargas verdeutlichen lässt, ein kleines Schwimmbad als lokales Ausflugsziel errichten zu wollen. Durch das gestärkte Selbstbewusstsein konnte erreicht werden, dass die Bewohner heute aktiver an der Entwicklung der Gemeinde teilhaben und von der lokalen Verwaltung die ihnen zustehenden Rechte besser einfordern können. Der Hauptort El Rama erhielt durch die gesteigerte Produktion der Bauernfamilien und der darauf folgenden steigenden Konsumation sowie durch den neuen Produzentenmarkt wichtige Impulse.

Das „Programm zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung in der Gemeinde El Castillo“

Der Start des österreichischen Engagements am Rio San Juan bzw. in der sich dort befindenden Gemeinde El Castillo geht ebenfalls auf die Initiative österreichischer NGOs zurück, 1984 wurde ein kleines Sägewerk mit dem Ziel der lokalen Verwendung eingerichtet, Kleinprojekte im sozialen und produktiven Bereich folgten. Seit den 90ern konzentrierten sich die Aktivitäten der OEZA auf das Ziel der Stabilisierung der Ackerbaugrenze durch agronomische und landwirtschaftliche Produktionssysteme aufbauend auf kleinen Produzenten, auf die Entwicklung und Stärkung von Sektoren mit nachhaltigem wirtschaftlichen Potential (Ölpalme, Forstwirtschaft) und auf die Kapazitätsentwicklung und Stärkung lokaler Organisationen zur Schaffung nachhaltiger institutioneller Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Prozesse (PRODESOC, o.J., www).

Zu Beginn der aktuellen Projektphase, welche von Ende 2004 bis 2008 dauert (und Anfang 2008 mittels Folgeprojekt um weitere drei Jahre erweitert wurde), stellt sich die Situation in der Gemeinde wie folgt dar: wirtschaftliche Probleme (fehlender Absatzmarkt in der Region, geringe Rentabilität des Ackerbaus, wirtschaftliche Probleme des Sägewerks als Hauptarbeitgeber der Region), infrastrukturelle Probleme (schwer überwindbare Entfernung zum Markt, fehlende Möglichkeiten zur Lagerhaltung, unzureichender Zugang zu Kommunikation und Informationen), soziale Probleme (Armut, schlechter Bildungsstand, schlechte Gesundheitswerte, Migra-

tionsverluste), Produktions- und Umweltprobleme (ungeeignete Kultur der Brandrodung, dadurch stetiger Rückgang des Waldes, Umweltgefahr durch Ölpalmenproduktion in Monokulturen), institutionelle Probleme (schlechte Durchführungskapazität von öffentlichen Instanzen, mangelnde Koordination zwischen den Institutionen).

Die Region weist jedoch auch über eine Vielzahl vorhandener Potentiale auf: die Fortwirtschaft mit dem Aufbau weiterverarbeitender Betriebe, neue Produktionsformen und Anbauprodukte in der Landwirtschaft, das zurzeit noch intakte angrenzende Ökosystem und sein Potential im Ökotourismus sowie die Nähe zu Costa Rica mit finanzkräftigen Investoren. Einige dieser Potentiale konnten schon in den vorangegangenen Projektphasen genutzt werden, aus welchen ein Sägewerk, Betriebe zur Ölpalmenproduktion, Erfahrungen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft, die Organisation von Bauern in Gruppen, ein gut funktionierendes Stipendienprogramm oder ein Kreditfonds hervorgegangen sind. Das Projekt knüpft in seiner aktuellen Periode an den gewonnen Erfahrungen und an den erreichten Erfolgen an.

Oberziel des Projektes ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in der Pufferzone des Naturschutzgebietes Indio Maíz in der Gemeinde El Castillo. Dieses Ziel soll durch die Stärkung der Gemeindeverwaltung, durch eine nachhaltige Forstwirtschaft und durch Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion erreicht werden.

In der Programmkomponente „Nachhaltige Landwirtschaftliche Forstsysteme“ werden Kleinbauern dabei beraten und unterstützt, für die Zone geeignete Produkte anzubauen, ein besonderer Augenmerk soll auf den Anbau von Kakao und Zimt – Produkte mit großem Marktpotential – gelegt werden. Ziel ist die Schaffung eines zusätzlichen Einkommens, eine Verbesserung der Nahrungsmittelvielfalt und eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung. In der Komponente „Förderung der Forstwirtschaft“ sollen die Kapazitäten der nationalen Forstbehörde auf Gemeindeebene gestärkt werden, damit diese ihre Aufgaben als Aufsichtsorgan im Gebiet des Umweltschutzes nachkommen kann. Am Programm beteiligte Familien werden bei der Wiederaufforstung unterstützt und erhalten Jungpflanzen sowie technische Beratung, ein Anreizsystem zur Sicherstellung der Pflege der forstwirtschaftlichen Flächen wurde ausgearbeitet. Des Weiteren sollen ganz in der Tradition der EZA in einer weiteren Komponente die Bürgerbeteiligung sowie die institutionellen Kapazitäten gefördert werden. Als ein Ergebnis soll der

Zugang der Bürger zu den Basisdienstleistungen der Gemeinden (Ausbildung, Gesundheit, Politik, Grundkataster, etc.) verbessert werden. Als ergänzende Maßnahmen wurde ein revolvingender Kreditfonds eingerichtet, mit welchem wirtschaftliche Initiativen in der Region gefördert werden sollen, sowie ein Stipendienprogramm zur Verbesserung der Ausbildung der Jugendlichen. Des Weiteren soll im Laufe des Projektes das in vorangegangenen Projektperioden aufgebaute Sägewerk verkauft werden.

Die Koordinierung der Aktivitäten wird seit dem Projektstart 2004 von einem deutschen Consulting-Büro durchgeführt, welche mit einer internationalen Fachkraft und einigen lokalen Projektmitarbeitern ständig vor Ort ist und gemeinsam mit lokalen NGOs und staatlichen Institutionen für die Projektdurchführung verantwortlich ist.

Abseits der Probleme mit dem Sägewerk, welches hohe Verluste einfuhr, zwischenzeitlich geschlossen werden musste und nur mit Mühe an einen costa-ricanischen Investor verkauft werden konnte, entwickelten sich die übrigen Projektkomponenten laut Auskunft des Projektleiters sehr positiv: Auch wenn ein Teil der am Projekt beteiligten Familien im agrowirtschaftlichen Bereich nur marginale Fortschritte erzielen würde, gäbe es doch eine große Gruppe von Familien, die motiviert und erfolgreich am Projekt teilnehmen. Einige Kleinunternehmen zur Produktion von Pflanzenstecklingen konnten gegründet werden. Insgesamt erreichte der Programmpunkt der nachhaltigen forstwirtschaftlichen Systeme bis Mitte 2007 213 Familien. 320 ha an alternativen Produkten, davon 259 ha Kakao und 43 ha Zimt, konnten auf den Fincas etabliert werden, der Stipendienfonds sowie der revolvingende Kreditfonds arbeiten sehr erfolgreich. Ende 2006 wurden 216 ha Wald mit Nutzholzarten angereichert und über das Programm gepflegt.

Das 1984 gegründete und in den 90ern stark erweiterte Sägewerk vereint viele der Sünden, welche in Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit weltweit getätigt wurden. Mit der Förderung der Plantagenzucht der afrikanischen Palme als Nutzholz wurde das Ziel des Wirtschaftswachstums verfolgt, ohne ausreichend auf ökologische Gegebenheiten zu achten. Nicht funktionierende Spezialmaschinen österreichischer Hersteller in einem Sägewerk mitten im tropischen Regenwald verdeutlichen die Unangebrachtheit von liefergebundener Entwicklungshilfe. Das Problem der nicht vorhandenen Rechenschaftspflicht in der EZA wird durch die langjährige Misswirtschaft im von der

OEZA eingerichteten Sägewerk deutlich (dass ein Projekt der OEZA trotz des Ziels der Selbstständigkeit und aller gegebenen Potentiale zur Selbstständigkeit über mehrere Jahre hinweg auf außerordentliche Zuschüsse in der Höhe von mehreren 100.000 USD angewiesen ist, zeigt, dass „keiner wirklich zuständig war“). Es bleibt zu hoffen, dass der (unter Wert) erfolgte Verkauf des Sägewerks an einen costa-ricanischen Investor die versprochene Wiederbelebung des Werkes 2008 zur Folge hat und durch die Führung als privatwirtschaftlicher Betrieb endlich eine rentable Form des Wirtschaftens Einzug nimmt, damit das Werk wieder als Hauptarbeitgeber und wirtschaftlicher Motor der Region auftreten kann.

Bei der Übergabe des Projektes 2004 von einer an die nächste Durchführungsorganisation kam eine eklatante Schwäche der OEZA zur Tage: etwa ein halbes Jahr stand das Projekt still, da die alte Projektphase ausgelaufen war, die neue jedoch noch nicht beginnen konnte (Projektphasen der OEZA dauern grundsätzlich nicht länger als 3,5 Jahre, Fristen bei Ausschreibungen müssen eingehalten werden, etc.). In einem halben Jahr Stillstand geht natürlich einiges an Kontinuität und auch an Vertrauen der beteiligten lokalen Partner verloren, aber vor allem der Wissenstransfer von einer Phase in die nächste kann nicht sichergestellt werden, speziell wenn zwischen zwei Phasen die Durchführungsorganisation ausgetauscht wird.

Zahlreiche Regenwaldflächen in der Gemeinde verschwanden während vorangegangenen Programmlaufzeit zu Gunsten der Ölpalmenplantagen, welche ausschließlich als Monokulturen kultiviert werden und zu Lasten der lokalen Umwelt geht: sie laugt die Böden aus, die zahlreich angewendeten Pestizide und Düngemittel verschmutzen die Gewässer, Bodenerosion findet statt. Erst 2007 sprach das nicaraguanische Umweltministerium einen Stop des weiteren Ausbaus der Anbaufläche der afrikanischen Palme aus, da sie „die Biodiversität des Ökosystems zerstöre“ (Rosthchuh, 2007). Die OEZA unterstützte die Anbauform dieser Ölpalme (unter dem etwas beschönigenden Titel „nachhaltige Produktion von Holz und Öl von der afrikanischen Palme“) bis ins Jahr 2004, und dies obwohl zu diesem Zeitpunkt schon länger zahlreiche Umweltschutzorganisationen und wissenschaftliche Publikationen über die Bedenklichkeit des Anbaus vor allem im Hinblick auf die Verträglichkeit mit dem tropischen Regenwald warnten (vgl. Donald, 2004, S. 29ff).

Die forstwirtschaftliche Komponente der Förderung des Anbaus gewinnbringender Nutzhölzer durch die

ansässigen Bauernfamilien kann als Erfolg betrachtet werden. Es ist gelungen, den eher an kurzfristige Subsistenzwirtschaft gewohnten Bauernfamilien den Nutzen einer sehr langfristigen Investition wie den Anbau von Nutzholzarten näherzubringen, auch wenn wahrscheinlich erst die nächste Generation der Familien in frühestens zwanzig Jahren durch die Erlöse des dann marktfähigen Holzes Profite erzielen wird können. Ebenso erfolgreich stellte sich die Arbeit der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produkte dar. Die während meiner Recherchen besuchten Familien bauten erfolgreich neue Produkte wie Kakao oder Zimt an, was für sie ein zusätzliches Einkommen bedeutet.

Auch die Bestärkung der Forstbehörde INAFOR zeigt einige Früchte: so konnte Ende 2006 zwar nicht die gewerbsmäßige illegale Abholzung von 220 teilweise geschützten Bäumen in der Gemeinde im Wert von ca. 50.000 USD verhindert werden, die Täter konnten jedoch gestellt werden und mit einer hohen Strafe belegt werden, welches als Abschreckung für etwaige Nachahmungstäter dienen sollte (Rosthchuh, 2007). Auch der erfolgreiche Kampf gegen den weiteren Ausbau der Anbaufläche der Ölpalmenfirma Palcasa S.A., welcher u.a. auch von der Forstbehörde geführt wurde, kann als Indiz für ein gestärktes Umweltbewusstsein in der Region gewertet werden.

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua im aktuellen entwicklungspolitischen Diskurs

Die Betrachtung der Aktivitäten der OEZA in Nicaragua macht deutlich, dass Inhalte aus dem aktuellen entwicklungspolitischen Diskurs, wie sie in der Deklaration von Paris aus den Jahr 2005 zusammengefasst wurden, verfolgt und auch umgesetzt werden. Themen wie die Stärkung der Eigenverantwortung (ownership) werden durch das für die OEZA relativ neue Instrument der Budgethilfe sowie durch die stärkere Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen und Organisationen verfolgt. Der von der Gebergemeinschaft vieldiskutierte Genderaspekt findet sich in jedem Programm wieder, genauso Themen wie die Stärkung der Bürgerbeteiligung oder der Aspekt der Nachhaltigkeit.

Zur Deklaration von Paris alternative Konzepte zur Erhöhung der Wirksamkeit in der EZA, wie zum

Beispiel die Verfolgung von randomized trials (vgl. Banerjee, 2007, S. 10-14), finden jedoch keine Beachtung. Kritische Stimmen über die Sinnhaftigkeit und Glaubwürdigkeit der EZA werden ebenso nicht behandelt, was sich auch an der mangelhaften Einbindung österreichischer zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Strategieausarbeitung der OEZA zeigt.

Im Sinne von harmonization und alignment wurden alle Strategien der OEZA an die nationalen Programme angepasst, auch wenn dies auf Grund der sehr offen formulierten Entwicklungsstrategien Nicaraguas keine große Hürde darstellt. Hier zeigt sich, dass die Führungsrolle der Entwicklungsländer im eigenen Entwicklungsprozess von der internationalen Gemeinschaft zwar immer wieder beschworen wird, in der Realität jedoch weiterhin die multilateralen Organisationen Weltbank und IWF entscheidenden Einfluss auf die Entwicklungsstrategien Nicaraguas nehmen (vgl. Dijkstra, 2005, S. 448f). Nicaragua kann sich auf Grund seiner Abhängigkeit von den Hilfgeldern keine Abwendung aus der Gunst der Gebergemeinschaft erlauben. Durch nur mäßige Programme der Entschuldung im Rahmen der HIPC Initiative, welche die Schulden des Landes nur auf ein bedienbares Niveau absenkten, ist die Abhängigkeit des Landes für die Zukunft weiterhin gegeben (vgl. Bhattacharya, 2004, S. 106). Um dieser Abhängigkeit vom Westen entgegenzutreten, versucht Nicaragua nun seit der Wiederwahl der Sandinisten 2007 eine Annäherung an alternative Partner wie Venezuela, Bolivien, Kuba oder den Iran, was verständlicherweise nicht immer zum Wohlgefallen des Westens geschieht.

Die geringe Wirksamkeit der ODA an Nicaragua

Die Gründe warum Nicaragua nach 12,2 Mrd. USD an Hilfgeldern, welche seit der Abwahl der Sandinisten im Jahr 1990 in das Land flossen, trotzdem nach Haiti immer noch das zweitärmste Land des amerikanischen Kontinents ist, liegen sicher in der konfliktreichen Geschichte des Landes, bei den zahlreichen Naturkatastrophen aber auch bei den stattgefundenen Fehlern in der nationalen Politik wie Korruption und Misswirtschaft. Die Betrachtung der Geschichte der EZA in Nicaragua verdeutlicht jedoch auch, dass das Land stets Spielball politischer Interessen der westlichen Nationen war, allen voran der Vereinigten Staaten, weshalb die Hilfgelder sehr oft im Eigeninteresse des Westens ins

Land flossen (vgl. Easterly, 2006, S. 322). Auf gesamtstaatlicher Ebene manifestiert sich dies an den extrem starken Schwankungen der Hilfszahlungen je nach der an der Macht befindenden politischen Partei. Auf Projektebene verdeutlichen sich die Eigeninteressen des Westens bei der vielfach verfolgten Lieferbindung der Mittel der ODA, welche stets zu Effizienzverlusten von Maßnahmen führten. Eine mangelnde Geberkoordination, der kostspielige, die Führungsrolle des Landes untergrabende Aufbau von Parallelstrukturen sowie Mängel in der Umsetzung vieler Programme sind weitere Gründe, welche die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Nicaragua stark beeinträchtigte.

Die über die Jahre durch die Flüsse der ODA entstandene Nehmerhaltung nicaraguanischer Institutionen führte zu einer geringen Eigeninitiative lokaler Akteure. Der niedrige Bildungsstand der nicaraguanischen Bevölkerung und die Emigration vieler guter Kräfte ins Ausland bedingen einen ungenügenden Reifegrad bei der Planung und Abwicklung komplexerer Vorhaben in Eigenregie. Dies hemmt eine eigenständige Entwicklung des Landes nach dem Vorbild des *homegrown development* (vgl. Easterly, 2006, S. 363).

Erfolgskriterien von Projekten der ländlichen Entwicklung

Eine Blaupause für ein erfolgreiches Projekt zur ländlichen Entwicklung gibt es genauso wenig wie in der entwicklungspolitischen Diskussion Einigkeit über den richtigen Weg zur Entwicklung der Länder des Südens existiert. Die Erfahrungen aus den betrachteten Beispielprojekten zeigen, dass eine genaue Auseinandersetzung mit den lokalen Gegebenheiten unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg eines Projektes ist. Vorhandene Potentiale der Region müssen herausgearbeitet und verfolgt werden, bestehende Entwicklungshemmnisse analysiert und ihnen gegengesteuert werden.

Der Erfolg eines Projektes startet mit einer sorgfältigen Projektkonzeption. Genaue Grundlagenforschungen müssen durchgeführt werden sowie Lehren aus vergleichbaren schon existierenden Projekten gezogen werden, Querschnittsmaterien wie der Umweltschutz, Gender oder Bürgerbeteiligung müssen bedacht werden. Dabei darf nie die institutionelle Nachhaltigkeit von Projekten für die Zeit

nach dem Abgang des Gebers aus den Augen verloren werden.

Als überaus wichtig erwies sich eine laufende Evaluierung von Projekten in Durchführung und eine flexible Anpassung der Ziele und Aktivitäten. Durch sich ständig ändernde politische, rechtliche aber auch ökologische Rahmenbedingungen kann ein Projekt schnell aus der Bahn geworfen werden, falls keine flexible Anpassung durchgeführt wird.

Das besondere Durchhaltevermögen und die Kontinuität der OEZA, welche Projekte der ländlichen Entwicklung trotz Misserfolge und nicht eingetretener Zielerreichung langfristig unterstützt um durch laufende Anpassung der Strategien schlussendlich doch noch zu einem positiven Ergebnis zu kommen, erscheint ebenso als wichtiges Erfolgsrezept. Die Wichtigkeit externer Evaluierungen wurde bei der Betrachtung des Projektes „Produktdiversifizierung und ländliche Entwicklung in den feuchten Tropen“ deutlich, da sie durch den Blick von außen Probleme in eingefahrenen Strukturen erkennen und unabhängige Empfehlungen zur Verbesserung abgeben können.

Lehren aus der Betrachtung des „Programm zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung in der Gemeinde El Castillo“ unterstreichen die immer wieder von Entwicklungsexperten geforderte stärkere Rechenschaftspflicht der Entwicklungsagenturen: Misserfolge von Teilkomponenten eines Projektes müssen schnell erkannt werden, deren Ursache ausgeforscht werden und gegebenenfalls Veränderungen in der Aufteilung der Verantwortung durchgeführt werden.

Die in direkter Zusammenarbeit mit den an den Projekt teilnehmende Familien erstellten individuellen Handlungsmaßnahmen für jede Familie, wie sie in den beiden betrachteten OEZA-Projekten im Rahmen der integrierten Fincaplanung stattfand, erwiesen sich als sehr positiv zur Steigerung des Engagements der Familien im Projekt. Es wurde nicht versucht, den Familien Ziele aufzuoktroieren, welche sie aus natürlicher Skepsis nicht verfolgen würden, sondern es wurden in einem partizipatorischen Prozess eigene Entwicklungsideen der Familien gehört, strukturiert, und in verfolgbare wie erreichbare Ziele umgewandelt. Die Miteinbeziehung hinsichtlich der wichtigen Entscheidungen der gesamten Familien inklusive Frauen und auch Kindern, welche als nächste Generation den Hof weiter führen werden, fördert die gesamte soziale Entwicklung der Familie und stellt die nach-

haltige Anwendung im Projekt vermittelter Kenntnisse sicher.

Maßnahmen, sehr langfristigen Ziele mit einem Horizont von 20 Jahren auf jährlich erreichbare Zwischenschritte herunterzubrechen, erwiesen sich als sehr wichtig, den ländlichen Familien ein besseres Gefühl für die Bedeutung der Verfolgung langfristiger Ziele, welche sonst nur allzu oft aus den Augen verloren werden, zu vermitteln. Das im konkreten Fall im Projekt in El Castillo angewendete Anreizsystem mit einer jährlichen Belohnung für die Pflege sich im Wachstum befindlicher Nutzholzarten entwickelte sich zum Erfolgsprojekt, welches auf ähnliche Maßnahmen übertragbar scheint.

Neben den wirtschaftlichen Komponenten von Projekten führen begleitenden Maßnahmen wie die Stärkung der Bürgerbeteiligung oder die Stärkung lokaler Institutionen zu einer institutionellen Nachhaltigkeit von Projekten. Hierbei wird die Fähigkeit der Bevölkerung gestärkt, Leistungen bei den staatlichen Institutionen, die auch dank des Prozesses nach mehr Eigenverantwortung immer wichtiger werden, einzufordern und so zu einer besseren Performance der öffentlichen Verwaltung beizutragen.

Erfolgschancen für die zukünftige EZA in Nicaragua

Für die Zukunft muss gehofft werden, dass die in Nicaragua tätigen Entwicklungsagenturen aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben und dieselben Fehler in Zukunft vermeiden werden. Die Umsetzung der Deklaration von Paris muss weiter verfolgt werden, eine bessere Geberkoordination angestrebt werden und die bis jetzt angedeutete Forcierung der Eigenverantwortung Nicaraguas durch Instrumente wie Budgethilfe oder durch die Stärkung nationaler Strukturen verstärkt werden. Die alleinige Führungsrolle in der Entwicklungsstrategie soll beim Staat liegen, solange dieser alle Kriterien der Rechtsstaatlichkeit respektiert. Entwicklungszusammenarbeit darf nicht wie in der Vergangenheit als politisches Instrument zur Förderung gewünschter oder zur Verhinderung ungewünschter Ideologien von außen missbraucht werden.

Die Entwicklungsagenturen müssen einsehen, dass ihr wichtigstes Ziel nur sein kann, selbst einmal nicht mehr benötigt zu werden. Nicht die dauerhafte Beschäftigung zahlreicher teurer Mitarbeiter als reiner Selbstzweck soll Ziel der Agenturen sein.

Bei der Durchführung von Programmen der ländlichen Entwicklung muss von Anfang an klar sein, dass sie auf einen längeren Zeithorizont ausgelegt sind, kurzfristig einsetzende Erfolge zu erwarten ist verfehlt. Externe Evaluierungen und eine flexible Anpassung von Strategien helfen den Programmen, bei sich wechselnden Rahmenbedingungen langfristigen Erfolg zu haben.

Im Staat Nicaragua müssen Kapazitäten aufgebaut werden, welche den Entwicklungsprozess des Landes abseits von innenpolitischen Machtspielen verfolgen können. Die Unabhängigkeit dieser Kapazitäten vor politischer Einflussnahme muss durch eine breite Verankerung in der Zivilgesellschaft gewährleistet werden.

Nicaragua bietet sich auf Grund der gerade in Kraft getretenen sowie in Verhandlung befindlicher Freihandelsabkommen mit den größten westlichen aber auch regionalen Wirtschaftsmächten eine große Entwicklungschance. Die internationale Gemeinschaft muss die gegenüber Entwicklungsländern nachteiligen Strukturen im internationalen Handel abbauen, damit den Entwicklungsländern wie Nicaragua eine ehrliche Chance gegeben wird, ihr Potential am Weltmarkt zu nutzen und so einen Schritt hinaus aus der Abhängigkeit von internationalen Hilfsgeldern zu machen.

Quellen

AGEZ, EU-Plattform. (2006). Die österreichischen NGOs der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit – ihre Rolle jetzt und in der Zukunft: ein unverzichtbarer Partner für die OEZA und die Länder des Südens. Wien.

Albrecht, E. (2007, April). Zwischen Hoffnung und Befürchtung. Lateinamerika Nachrichten (Nr. 394).

Anríquez, G., & Stamoulis, K. (2007). Rural development and poverty reduction: is agriculture still the key? *electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol 4 (No 1), S. 5-46.

Banerjee, A. V. (2007). *Making Aid Work*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Bhagwati, J. (2007). Forum. In A. V. Banerjee, *Making Aid Work* (S. 91-97). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Bhattacharya, A. (2004). From Debt Relief to Achieving the Millennium Development Goals. In FONDAD, HIPC Debt Relief - Myths and Reality (S. 97-108). The Hague: Forum on Debt and Development.
- BMaA. (2002). Landesprogramm Nicaragua 2003 - 2006. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten - Sektion Entwicklungszusammenarbeit.
- BMaA. (2001). Nicaragua : Sektorprogramm MKMB 2001 – 2003. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten - Sektion VII.
- BMF. (2007). Beilage zum Budget 2007. Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Bundesministerium für Finanzen.
- de Walle, N. V. (2005). Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries. Washington DC: Centre for Global Development.
- Dijkstra, G. (2005). The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. *Development Policy Review* , Vol. 23 (No 4), S. 443-464.
- Donald, P. F. (2004, February). Biodiversity Impacts of Some Agricultural Commodity Production Systems. *Conservation Biology* , Vol 18 (No 1), S. 17-38.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Group.
- Fischer, K., Hanak, I., & Kramer, H. (2003). *Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien*. Wien: Brandes & Apsel.
- Grünberg, G. (2004). *Landwirtschaft im Regenwald*. (ADA, Ed.) *Weltnachrichten*. Information der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (Nr. 3), S. 9-10.
- Hess, K. (2008, September). Soziale Fortschritte, demokratische Rückschritte. *Neosandinismus in Nicaragua*. *ila - Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika* , S. 15-18.
- Hödl, G. (2004). *Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia, Edition Forschung.
- INEC. (2006). *Resumen Censal del VIII Censo de Población y IV de Vivienda, 2005*. Managua, Nicaragua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- IPADE. (2004). *Diversificación productiva y desarrollo rural en trópico húmedo. 12 años de experiencia en El Rama*. Managua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia.
- Jagschitz, S. (2005). *Die Beziehung zwischen Nicaragua und der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit anhand des Projekts: „Manejo Integral de Finca con Enfoque Agroecológico e Investigación Aplicada“*. Wien: Diplomarbeit an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wien.
- Kanbur, R. (2003). *The Economics of International Aid*. Ithaca, New York: Cornell University.
- König, H.-J. (2006). *Kleine Geschichte Lateinamerikas*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- MARENA/SINA. (2007). *Informe sobre Monitoreo de Incendios Forestales Satelite NOAA 2006*. Managua: National Oceanographic Atmospheric Administration.
- OECD. (2004). *DAC Peer Review Austria*. Paris: Development Assistance Committee.
- OECD. (2006). *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*. Paris: Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.
- Ortega Hegg, M. (2007). *Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder*. *Revista de ciencia política (Santiago)* , Vol 27 (No Esp), S. 205-219.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2007). *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*. Washington DC: Development Research Group, World Bank.
- Rosthchuh, T. (2007, Junio 14). *Inafor desaprueba extensión de siembra de palma africana*. *El Nuevo Diario* .
- Rottenburg, R. (2002). *Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.
- Schicho, W., & Nöst, B. (2006). *Entwicklungsdiskurs und Praxis der EZA: Konzepte, Akteure und Widersprüche*. In B. d. Fialho-Gomes, I. Maral-Hanal, & W. Schicho, *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen* (S. 42-64). Wien: Mandelbaum.

UN. (2000). Millenniumserklärung der Vereinten Nationen. New York: Vereinte Nationen.

UN. (2007). Nicaragua. Valoración Común de País. Managua, Nicaragua: Sistema de las Naciones Unidas.

World Bank. (2007). World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington DC: The World Bank Group.

Internetquellen:

OECD. (o.J.). International Development Statistics Online. www.oecd.org/statistics, abgerufen zwischen Juli 07 und Februar 2008.

BCN (Banco Central de Nicaragua). (2007). Principales Indicadores Macroeconómicos. <http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/indicadores/principales>, abgerufen am 17.2.2008.

PRODESOC. (o.J.). Homepage des Programms. <http://www.prodesoc.org>, abgerufen im Februar 2008.

5) ADA: Mittelflüsse an Projektträger,

www.ada.gv.at/up-media/2768_mittelfl_sse_an_projekttr_ge.pdf, abgerufen am 14.1.2008.

6) als sandinistische Revolution wird der Sturz der Diktatur Somoza 1979 nach einem von spektakulären Aktionen begleitenden Guerillakrieg durch die sandinistische Front bezeichnet. Die Sandinisten unter Daniel Ortega errichteten ein Regime unter marxistischem, welches zahlreiche erfolgreiche soziale Reformmaßnahmen durchführte (vgl. König, 2006, S. 251ff).

7) Mehr Infos zum Verein unter www.miriam-projekt.org.

8) Mehr Infos zum Projekt unter www.cpmlnic.org.ni.

9) Institut für internationale Zusammenarbeit, seit 2001 Horizont 3000.

10) El Instituto Para El Desarrollo y La Democracia (Institut für Entwicklung und Demokratie).

11) Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural y Social (Zentrum für Forschung, Förderung und für ländliche und soziale Entwicklung).

1) Gemessen werden die Finanzflüsse der EZA nach dem international anerkannten Standard der OECD als Official Development Assistance (ODA). Es handelt sich um von öffentlichen Stellen vergebene Leistungen (flows), welche die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Partnerlandes zum Ziel haben, ein Zuschusselement von mindestens 25% aufweisen und Entwicklungsländern zu Guten kommen.

2) In den Millennium Development Goals (MDSs), welche im Jahr 2000 bei der UN Generalversammlung in New York beschlossen wurden, verpflichteten sich alle UN-Mitgliedsstaaten dazu, die Überwindung menschenunwürdiger Armut und den Schutz der natürlichen Ressourcen der Erde durch eine globale nachhaltige Entwicklung zu fördern (UN, 2000). Konkrete bis ins Jahr 2015 zu erreichende Ziele der menschlichen Entwicklung wurden aufgestellt.

3) ADA: Bilaterale OEZA-Mittel (gesamt), www.ada.gv.at/up-media/2750_ada_gesamtumsatz_2006.pdf, abgerufen am 14.1.2008.

4) ADA: Organisation, www.ada.gv.at/view.php3?r_id=3058&LNG=de&version=, abgerufen am 14.1.2008.