DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

FORSCHUNGS-MEMORANDEN

Die öffentliche Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen - Effizienzprobleme und Lösungen zur Gestaltung ergebnisoptimaler Vertragsbeziehungen

Gernot Haider

Zur Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung

Leonhard Höfler

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

Raphael Linzatti

Fair Trade - der Faire Handel und seine Funktions- bzw. Wirkungsweise

Sandra Kotynski

3/2008

ifip TU

Herausgeber:
A.o. Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Blaas, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Karlsgasse 13, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: http://www.ifip.tuwien.ac.at

Für den Inhalt verantwortlich:
Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: http://www.ifip.tuwien.ac.at

Abonnements:
Rosalinde Pohl, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-26701
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: www.ifip.tuwien.ac.at

ISSN 1563-4604

Inhaltsverzeichnis

Redaktion: Wolfgang Blaas
Layout und Textverarbeitung: Wolfgang Blaas

Die öffentliche Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen - Effizienzprobleme und Lösungen zur Gestaltung ergebnisoptimaler Vertragsbeziehungen
Gernot Haider *1*

Zur Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung
Leonhard Höfler *17*

Analyse der ländlichen Entwicklung als Schwerpunkt der Aktivitäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel Nicaraguas
Raphael Linzatti *25*

Fair Trade - der Faire Handel und seine Funktions- bzw. Wirkungsweise
Sandra Kotynski *41*

Die Autoren
55

Gedruckt mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

34. Jahrgang

Heft 3/2008, Dezember 2008

Preis:

	Inland	Ausland
Einzelnummer	€ 5,50	€ 6,20
Doppelnummer	€ 10,50	€ 11,50
Jahres-Abo	€ 17,00	€ 19,20

PSK-Konto-Nr. 2.415.150
(Österreichische Postsparkasse)

Die öffentliche Ausschreibung von Vekehrsdienstleistungen – Effizienzprobleme und Lösungen zur Gestaltung ergebnisoptimaler Vertragsbeziehungen

Gernot Haider

1. Einleitung

Vertragsbeziehungen zwischen Verkehrsunternehmen (VU) und Aufgabenträgerorganisationen (AT) zum Zweck der Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen mit nicht kostendeckenden Preisen, werden auch in Österreich zunehmend auf Basis einer Auktion eines zeitlich befristeten und exklusiven Fahrtrechts abgeschlossen werden. Die Europäische Kommission geht im Rahmen der neuen Nahverkehrsverordnung von einer solchen Ausschreibung insbesondere im Regionalbusmarkt aus. Bislang wurden die in Rede stehenden Verkehrsleistungen des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV) von den zuständigen Aufgabenträgern (Verkehrsverbünde und Gebietskörperschaften) über eine Direktvergabe an den jeweiligen Inhaber einer linienbezogenen Bedienungskonzession beschafft. Aus Sicht der Europäischen Kommission sind damit zusammenhängende Geldflüsse dann als beihilfen- und wettbewerbsrechtlich unbedenklich einzustufen, wenn diese im Rahmen eines Verkehrsdienstvertrages die Gegenleistung für eine gemeinwirtschaftliche Personentransportleistung darstellen. Dieser Vertrag regelt dabei die Modalitäten einer formalen Bestellung als Hoheitsakt.

Der vorliegende Artikel entstand auf Grundlage einer Diplomarbeit, eingereicht am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien. Ausgehend von der betriebswirtschaftlichen Wirklichkeit des ÖPNRV sollten darin Erkenntnisse hinsichtlich möglicher volkswirtschaftlicher (Effizienz-)Wirkungen derartiger Ausschreibung generiert werden. Es hat sich dabei gezeigt, dass durch die Analyse von wettbewerbs-, vertrags- und auktionstheoretischer Konzepte sowie einer Diskussion ihrer praktischen Anwendbarkeit grundlegende und klare Aussagen getroffen werden können. Die Arbeit wurde im Jahr 2007 mit dem Peter-Faller-Nachwuchsförderungspreis der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft ausgezeichnet.

2. Möglichkeiten und Folgen verschiedener Leistungsbeschreibung bei Ausschreibungen

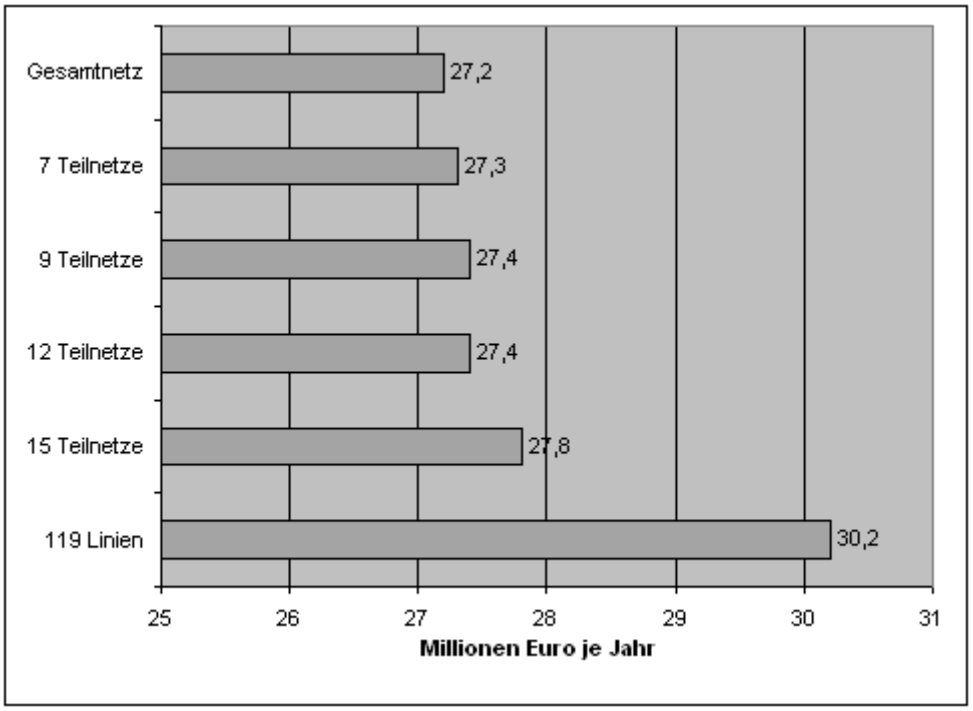
2.1 Die Definition des räumlichen Leistungsumfanges als Spagat zwischen Großbetriebsvorteilen und Kleinbetriebsnachteilen

Die Produktion der Betriebsleistung im ÖPNRV ist durch Größenvorteile kennzeichnet, die Durchschnittskosten sinken mit steigender Zahl der bedienten Routen. Im Detail ergibt sich eine bessere Auslastung bestimmter Produktionsfaktoren aus a.) Agglomerations- und Nachbarschaftsvorteile (Dichtevorteilen), b.) Stochastischen Größenvorteilen (bspw. durch produktiver Ausgleich von Nachfrageschwankungen mit steigender Betriebsgröße) sowie c.) Vorteilen aus dem kleinsten gemeinsamen Vielfachen (in Mindestkapazitäten und -Reserven gebundenes Kapital verliert mit steigender Betriebsgröße relativ an Gewicht). Im Ergebnis lässt die Ausschreibung einzelner Strecken Synergiepotenziale ungenützt und führt aus ökonomischer Sicht zu einer vermeidbaren Kostenvervielfachung. Es besteht daher in Fachkreisen ein hohes Maß an Übereinstimmung,

dass daher nur Linienbündel[1)] und/oder Netze für eine wettbewerbliche Vergabe in Betracht kommen. Mit steigendem Leistungsumfang der Ausschreibung erwachsen dem Besteller jedoch zwei grundsätzliche Herausforderungen, die in ihren Konsequenzen bei der Entscheidung abzuwägen sind[2)]:

Abbildung 1 verdeutlicht anhand einer hypothetischen Ausschreibung diese netzspezifische Größenvorteile: Die Ausschreibung des Gesamtnetzes hat sich als die kostengünstigste Variante herausgestellt, wobei die Differenz zwischen der kostengünstigsten Variante und der teuersten Variante (119 Einzellinien) rund drei Millionen Euro (ca. 10 %-Punkte) beträgt.

Abbildung 1: Zuschussbedarf für unterschiedlich große Linienbündel (Region Minden-Herford)



Quelle: SIEBER, 2002

Einerseits begünstigen steigende Losgrößen aufgrund kapitalintensiver Beschaffungen und Personalvorhaltungen solche VU, die von Betriebsgrößenvorteilen gekennzeichnet sind, da die damit verbundenen betriebsinternen Synergieeffekte sie in die Lage versetzt, geringere Zuschussforderungen zu stellen. Anderseits entstehen dadurch für VU in kleineren Betriebsgrößenklassen Marktzutrittsbarrieren, deren Ursache in Kleinbetriebsnachteilen begründet liegt. Selbst wenn für KMU-Betriebe die Kapital- und Personalvorhaltung bewältigbar wäre, übersteigen große Vergabelose rasch die verfügbaren Management- und Planungskapazitäten. Das Drohpotenzial, die relativ zum Gesamtkapital hohen Kosten für die Gebotserstellung als beziehungsspezifische Investition versenken zu müssen, lassen einen Marktzutritt unattraktiv erscheinen, oder führen überhaupt zu einem Markaustritt. Die Anbieterstruktur durchläuft daher einen Konzentrationsprozess.

Mit zunehmender Größe der ausgeschriebenen Linienbündel und Verkehrsnetze nimmt jedoch die Wahrscheinlichkeit zu, dass die Anzahl der Bieter die mindestoptimale Bieterzahl von drei unterschreitet und die geringe Wettbewerbsintensität die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs schwer beeinträchtigt. Die Varianz der gebotenen Preise sinkt. Gleichzeitig entstehen monopolistische Preissetzungsspielräume, sodass der AT in zunehmendem Ausmaß in Abhängigkeit marktmächtiger[3)] Unternehmen gerät und sich mit steigenden Zuschussforderungen konfrontiert sieht. Die gezielte Förderung einer pluralistischen und dezentralisierten Marktform sowie eine auch KMU-orientierte Unternehmenspolitik durch ausgewogen große Vergabelose ist daher kein Selbstzweck der Besteller, sondern ein Instrument zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs.

2.2 Aufgabenallokation zwischen dem Besteller und dem Verkehrsunternehmen

Das Produkt ÖPNV-Dienstleistung entsteht auf drei unterschiedlichen, in Tabelle 1 dargestellten Entscheidungsebenen:

Tabelle 1: Entscheidungsebenen im ÖPNV

Entscheidungsebene	Beschreibung	Entscheidung
Strategisch	**Was wollen wir erreichen?**	**Oberziele:** ▪VU: Unternehmensleitbild ▪AT: verteilungs-, sozial- u. umweltpolitische Ziele
Taktisch	**Welches Angebotsdesign hilft uns, unsere Ziele zu erreichen?**	**Angebotsmerkmale:** ▪Fahrpreis ▪Fahrplan ▪Fahrzeuge ▪Zusatzleistungen, Service ▪Angebotene Strecken ▪Marketing
Operativ	**Wie produzieren wir die Dienstleistung?**	**Produktion und Verkauf:** Wahl einsatzbezogener Parameter ▪Personaleinsatz ▪Fahrzeugeinsatz u. -wartung ▪Betrieb der Infrastruktur ▪Tlw. Vertrieb (Kassa, Automat)

Quelle: nach LEHMANN, 2000, S. 41

Entscheidungen auf der strategischen Ebene werden im Fall von nicht kostendeckenden Leistungen, immer vom Staat wahrgenommen. Je nachdem, welcher Vertragspartei die taktische Entscheidungsebene zugeordnet wird, kann im Ausschreibungsfall in eine konstruktive oder in eine funktionelle Leistungsbeschreibung unterschieden werden:

Bei der sog. *konstruktiven Leistungsbeschreibung* ist ein konkreter Fahrplan, zu welchen die VU den Personal- und Fahrzeugeinsatz („operative Ebene“) bei mehr oder wenige detaillierten Vorgaben zur Benutzeroberfläche (etwa Fahrzeuge, Dienstuniformen) optimieren Gegenstand der Ausschreibung. Gegebenenfalls werden den VU geringfügige Spielräume auf der taktischen Ebene eingeräumt. In einer solchen Konstellation wird das VU zu einem ausführenden Organ des Aufgabenträgers (vgl. ARNREITER, 2005, S.150). SCHÖNBÄCK et al. (1997, S. 20) sehen in diesem Modell problematisch, dass die VU lediglich als Zulieferbetriebe für die politischen Entscheidungsträger als eigentliche ÖPNV-Produzenten auftreten.

Bei der *funktionalen Leistungsbeschreibung* beschränkt sich der Besteller in seinen Vorgaben auf in der strategischen Ebene formulierten Funktionen der gewünschten Verkehrsdienstleistung. Beispiele dafür sind die Vorgabe von maximalen Fahrzeiten, Mindestfrequenzen oder ein bestimmter Prozentsatz der zu bedienenden Bevölkerung. Ferner wird der Besteller von Einschränkungen hinsichtlich taktischer Fahrpreisentscheidungen Gebrauch machen. Nicht also der politisch gewünschte Fahrplan zum günstigsten Preis kommt beim Qualitätswettbewerb zum Zug, sondern jenes Angebot, das unter Einbeziehung eines unternehmerischen Sachverstandes und Kosten-Nutzen-Kriterien beider Akteure den insgesamt besten ÖPNRV verspricht.

Selektionskriterium bei der konstruktiven Leistungsbeschreibung ist in der Regel nur der Angebotspreis, aus den Geboten kann daher leicht eine transparente Entscheidung abgeleitet werden. Es liegt ein *Preiswettbewerb* vor. Gebote auf Basis funktionaler Leistungsbeschreibungen weisen mehrere Bietparameter auf, die sich zudem in ihrer Qualität beträchtlich unterscheiden können. Es liegt daher ein *Qualitätswettbewerb* vor. Multidimensionale Angebote müssen künstlich mit klaren und nicht diskriminierenden Vergabekriterien in eindimensionale überführt werden. Vorweg sei festgestellt, dass ein praktikables und kostengünstiges Selektionsverfahren, welches sich auch bei – von unterlegenen Bietern eingeleiteten – Nachprüfungsverfahren als juristisch belastbar erweist, noch nicht aufgefunden ist. Die Theorie hat auf Grundlage formalisierte Wertsynthesen ökonomischer Bewertungsmethoden einige Ansätze dazu entwickelt. Die Methode, mit nutzwertanalytischen Zielerreichungsgraden zu einer gewichteten Punkte-

bewertung zu gelangen, ist gegenüber dem Vorwurf der Willkür sehr anfällig, aber vergleichsweise einfach durchführbar. Aus ökonomischer Sicht ist eine Monetarisierung der einzelnen Angebotsparameter zu bevorzugen. Während jedoch etwa für Reisezeiten Bewertungssätze auf Basis von Zahlungsbereitschaften der Nutzer vorhanden sind, gilt dies für Kriterien wie etwa Komfort, Sauberkeit und Sicherheit derzeit nicht. Die Methode ist zwar ausgereift, allerdings bedürfe es hinsichtlich dieser Kriterien für den ÖPNRV noch beträchtlichen Grundlagenforschung.

3.Risikomanagement und Anreizsteuerung bei der Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen

3.1 Ökonomische Natur einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung und daraus abgeleitete Anforderungen an die öffentliche Beschaffung von Transportdienstleistungen

In der ökonomischen Theorie werden die für arbeitsteilige Volkswirtschaften charakteristischen Auftragsbeziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten, anhand eines Prinzipal-Agent-Verhältnisses analysiert. Ein Prinzipal (hier ein öffentlicher Aufgabenträger) beauftragt vertraglich einen Agenten (ein Verkehrsunternehmen) mit der Erfüllung der Aufgabe, eine Verkehrsdienstleistung zu erstellen. Dabei wird von disharmonischen Zielen ausgegangen. Während das VU gewinn- und rentabilitätsmaximierende Zielen verpflichtete VU ist, möchte der Prinzipal bei möglichst geringem Einsatz öffentlicher Mittel eine höchstmögliche Produkt- bzw. Dienstleistungsqualität erhalten. Der Aufgabenträger ist hinsichtlich seiner Zielgrößen vom Anstrengungsniveau, der Leistungsfähigkeit und den Fähigkeiten des VU im Allgemeinen abhängig. Das VU verfügt zudem über den besseren Informationsstand hinsichtlich dieser sachverhaltsspezifischen Eigenschaften. Da prohibitiv hohe Informationskosten eine Angleichung des Informationsstandes zwischen den Vertragspartner AT und VU behindern, entsteht eine asymmetrische Informationsverteilung. Das VU ist daher in der Lage, diese zu seinen Gunsten zu nutzen und im Rahmen des mehrjährigen Auftragsverhältnisses eine zusätzliche Rente zu erzielen.

Bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern wie dem ÖPNRV wird die Gefahr des Ausnützens von Informationsasymmetrien als mittel bzw. hoch eingeschätzt. Dabei ist zu differenzieren, ob diese Gefahren vor oder nach Vertragsabschluss auftreten. Abbildung 2 stellt diese Problematik sowie die in der Theorie und Praxis entwickelten Ansätze zur Implementierung ergebnisoptimaler Entlohnungsverträgen zusammenfassend dar.

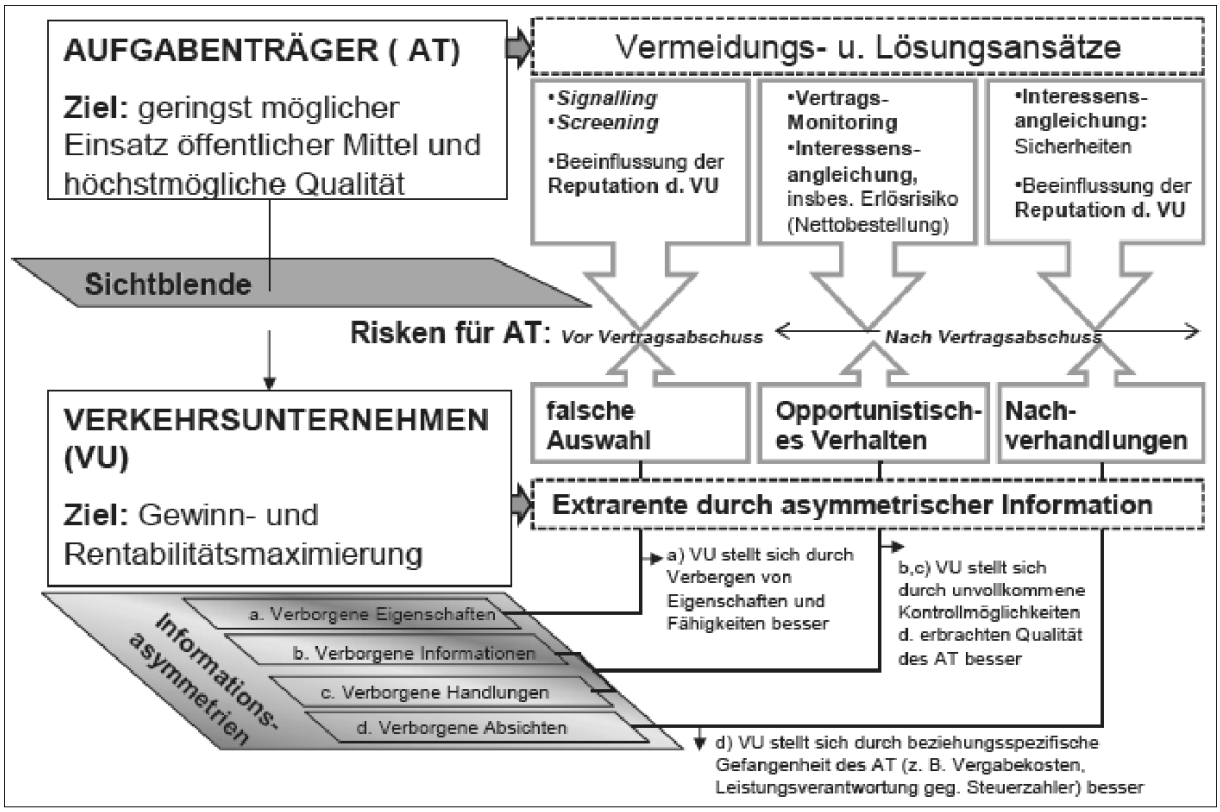
Vor Vertragsabschluss führen mangelhafte Information über die Eigenschaften des VU dazu, dass dem AT nicht bekannt ist, mit welchem VU ein Kostenminimum und Qualitätsmaximum erzielt werden kann. Dabei besteht die Gefahr der Auswahl eines unerwünscht schlechten VU (adverse selection). Praktisch kann der Besteller dieses Risiko durch signalling und screening mindern. Während sich der Besteller beim sreening selbst – etwa durch Informationsaustausch mit andern Bestellern – eine höhere Urteilskraft über die Leistungsfähigkeit der bietenden VU beschafft, wird dieses beim signalling aufgefordert, durch Zertifikate, Gütesiegel, Mitgliedschaften und Garantien die finanziell-technische und qualitative Leistungsfähigkeit offen zulegen[4)].

Nach Vertragsabschluss könnte sich ein VU opportunistisch verhalten, indem es Spielräume aus unvollständig definierten[5)] und hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades nicht beobachtbare Vertragsinhalte zu seinen Gunsten nutzt. Eine wesentliche Behebungsmöglichkeit besteht in einem gezielten Vertragsmonitoring, welches vor allem immer dann einzusetzen ist, wenn dem VU nicht auch das Erlösrisiko übertragen wurde (siehe 3.2.3). Monitoring ist im Öffentlichen Verkehr immer im Zusammenhang mit der Angebotsqualität relevant[6)]. Disharmonische Ziele in der Auftragnehmer-Auftraggeber werden immer durch eine Interessensangleichung im Sinne einer Beteiligung oder gänzlichen Übertragung des aus der marktlichen Verwertung resultierenden Erlösrisikos ausgeglichen – jedoch häufig aufgrund der unergiebigen Nachfrage nicht gänzlich beseitigt.

Ferner könnte ein VU sowohl die Gefangenheit des Bestellers in seiner Leistungsverantwortung als auch seine getätigten Investitionen in das Vergabenverfahren ausnützten, um mit diesen in Nachverhandlungen über eine Aufbesserung einzutreten. Der Besteller kann diese einseitige Abhängigkeit in eine wechselseitige Interessensangleichung verwandeln, indem er praktisch einen Teil des Leistungsentgeltes in Gestalt eines Pfandes, einer Bürgschaft oder von Gegengeschäften und Abnahmegarantie „in Geiselhaft nimmt“. Da eine schlechte Reputation die Aussicht auf kommende Aufträge für das VU mindert, kann der Besteller auch drohen, im Fall von Nachverhandlungen Einflussnahme auf die Reputation

des VU zu nehmen. Praktisch spielt diesbezüglich Benchmarking eine zentrale Rolle[7].

Abbildung 2: Anreize eines Verkehrsunternehmens sowie Risken und Behebungsstrategien für den Aufgabenträger im Rahmen der öffentlichen Beschaffung von Verkehrsdienstleistungen



Quelle: eigene Darstellung (2008)

3.2 Risken der Fahrleistungsproduktion und ihre Allokation im Ausschreibungswesen

Investitionsrisik-Restwertrisiko

Anstrengungen zu höherer produktiver und qualitativer Effizienz resultieren im Ausschreibungswettbewerb aus der Rivalität der Bieter im und der Antizipation regelmäßig wiederkehrender Vergabeverfahren. Längere Vertragslaufzeiten setzten diesen Funktionsmechanismus daher außer Kraft. Die buchhalterischen und tatsächlichen betrieblichen Nutzungsdauern von Investitionsgütern (insbesondere Fahrzeugen) im ÖPNRV sind jedoch deutlich länger als die wettbewerbsoptimalen, kurzen Vertragsdauern[8]. Den Betreibern ist dabei in der Regel nicht bekannt, ob nach Vertragsende eine alternative Verwendungsmöglichkeit für das im Fuhrpark gebundene Kapital zur Verfügung steht. Investitionen stellen daher einen Risikofaktor für den Betreiber dar, da sie zu irreversiblen Kosten werden können:

* Werden der Neu(-Ausschreibung) keine spezifischen Anforderungen an die konkrete Beschaffenheit der Fahrzeuge zugrunde gelegt, ist der alteingesessene Betreiber stets im Wettbewerbsvorteil, da er in der Lage ist, Anbote unterhalb seiner Durchschnittskosten zu kalkulieren und gegenüber Wettbewerbern eine Markteintrittsbarriere aufzubauen. Zusätzlich kann durch die Ausschreibung ein suboptimales Investitionsniveau verursacht werden.
* Ist jedoch aufgrund geänderter Präferenzen der Besteller eine Neubeschaffung des Fuhrparks unumgänglich, wird ein rationelles VU das Restwertrisiko in Gestalt höherer Entgeltforderungen an den Betreiber weitergeben. Die Folge kann ein (volkswirtschaftlich) suboptimal hohes Investitionsniveau und eine gesamtwirtschaftlich vermeidbare Kostenerhöhung sein.

Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen, in Theorie und Praxis entwickelten Lösungsmöglichkeiten des Restwertproblems.

In einer verbalen Gesamtinterpretation der Wirkungen kann aus volkswirtschaftlicher Sicht ausschließlich eine Bereitstellung durch Markttransaktionen empfohlen werden. Sowohl der obligatorische Eigentumtransfer als auch die Poollösung führen langfristig zu gravierenden Informationsverlusten über die Bieter und einer unnötig hohen Regulierungsdichte. Letztere stellt überhaupt eine Quasi-Verstaatlichung von Unternehmensfunktionen dar. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch Hoffnungen zu einer Fahrzeugbeschaffung über Leasing- und Mietgeschäften eher enttäuscht, sodass aus heutiger Sicht der Eigentumtransfer als geringeres Übel verbleibt. Möglicherweise bringt die Umsetzung der neuen europäischen Nahverkehrsverordnung eine dynamischere Entwicklung von Miet- und Leasinggeschäften mit sich.

Produktionsrisiko

Für das Betriebsergebnis relevante Preissteigerungen für Fahrzeuge, Personal, Energie sowie im SPNV zusätzlich das Infrastrukturbenützungsentgelt können im ÖPNV ein Produktionsrisiko begründen. Ganz allgemein, sind diese im verhältnismäßig gut kalkulierbar, das Produktionsrisiko kann daher dem VU voll angelastet werden.

Allerdings verbleiben Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung der Faktorpreise, die auf exogene Einflüsse auf die Zuliefermärkte (insbesondere Lohn-, Energie- und Trassenpreise) zurück zuführen sind. In mehrjährigen Vertragsbeziehungen werden diese von den Verkehrsunternehmen in Gestalt einer Risikoprämie in der Angebotskalkulation antizipiert, deren Höhe vom Ausmaß der Risikoaversion und der jeweiligen Bietstrategien abhängt. Da den VU eine größere Risikoaversion unterstellt wird als dem Besteller, erscheint zwecks höherer Planbarkeit und Transparenz der Kostensteigerungen eine vertragliche Vereinbarung über Kostenelementklauseln als praktikabel (vgl. BORRMANN, 2003, S. 164 f.). Aufwandsminimal sind dabei Kostenindizes nur für die wertmäßig relevante Inputfaktoren sowie aufgrund der geringen regionalen Streuung die Verwendung von national einheitlichen Kostenindizes.

Tabelle 2: Behebungsmöglichkeiten des Restwertrisikos bei Ausschreibungen im ÖPNRV durch den Besteller mittels unterschiedliche Bereitstellungsvarianten. Quelle: eigene Darstellung 2008

	Bereitstellung der ausschreibungsbedingten Investitionsgüter		
Lösungs-varianten für den Besteller	**1**. durch vertraglich verpflichtenden **EIGENTUMTRANSFER**	**2**. durch den Aufgabenträger als Fahrzeugeigentümer **("FAHRZEUGPOOL")**	**3**. Durch **MARKTRANSAKTION** (Gebrauchtmärkte, Leasing)
Vorteile für AT	▪Vgl. einfache Problembehebung und Standardiserierungs-möglichkeiten	▪Cooperate Identiy im Verbundgebiet	▪geringe Regulierungstiefe, da die Beschaffung von VU selbst organisiert wird
Verhaltens-anreize für VU	▪**Suboptimales Instandhaltungsniveau** durch mangelnde Pflege u. Sorgfalt (*"opportunistisches Verhatlen"*)	▪Forderung nach **Zusatzinvestitionen durch den AT aufgrund** gestiegenem Anspuchsniveau	▪Kaum Spielräume des VU zu vertragswidrigen oder unerwünschten Verhalten
Auswirkungen auf den Wettbewerb	▪**Innovatorische Hemmung** und mgl. technologische Ineffizienz ▪**Informationsverlust** über tatsächliche Leistungsfähigkeit d. Bieter	▪Verengung auf Personalkosten ▪Erheblicher **Informationsverlust** über d. Leistungsfähigkeit der Bieter ▪Rasche und KMU-freundliche Einführung von vglw. intensiven Wettbewerb	▪Rasche und KMU-freundliche Einführung von vglw. intensiven Wettbewerb
Auswirkungen auf die Kosten des AT	▪**Zusätzliche Transaktionskosten** durch behördliche Festlegung aller Transferregeln (Nutzungsdauer, Instandhaltung, Restwerte usw.), jedoch Standardisierung möglich	▪AT wird Träger des Produktionsrisikos, dadurch **suboptimal hohes Investitionsniveau wahrscheinlich** ▪Zu geringe Innovationsanreize ▪**Behörde übernimmt** unternehmerische Aufgaben (führt zu höheren Vergabekosten) und Produktionsrisiko	▪Keine zusätzlichen Kosten

Erlösrisiko

Wie bereits festgestellt, stellt das mit dem Absatz der angebotenen Personentransportleistung verbundene Erlösrisiko innerhalb der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen VU und Besteller das wirkungsvollste Instrument zur Interessensangleichung disharmonischer Ziele dar. Dies gilt unter der Bedingung, dass das Verhältnis Qualitätsvariation/Fahrscheinerlöse Anreize aussendet, dass Anstrengungsniveau in Richtung kunden- und qualitätsorientiertem Verhalten zu steigern, ohne dass es einer stetigen Regulierung durch den Besteller in Gestalt eines Vertragsmonitorings bedarf. Das Erlösrisiko kann einem VU dann angelastet werden, wenn

* es über eine ausreichende Planungsautonomie bezüglich der angebotenen Qualität[9)] und Menge des Verkehrsangebots verfügt. Andernfalls würden Angebotsentscheidung und Folgenverantwortung auseinander fallen, denn das VU kann aufgrund externer Planungseffekte einen Teil seiner Fahrscheinerlöse nicht kontrollieren. Ergebnis wären hohe Risikozuschläge in den Entgeltforderungen;
* die Nachfrage eine entsprechende Reaktionsverbundenheit aufweist, d. h. sie ist qualitätselastisch, da ein hinreichender Anteil der Kunden wahlfrei reist.

Womit ist zu rechnen, wenn dem VU das Erlösrisiko nicht angelastet wird (oder kann)? Da Da Qualitätserhöhungen stets mit steigenden Durchschnittskosten verbunden sind, besteht solange ein Interesse an einer Qualitätserhöhung, solange gute Leistungen durch steigende Gewinne belohnt und Fehlleistungen durch schrumpfende Gewinne bestraft werden. Sofern die erbrachte Leistung nicht beobachtbar ist (oder beobachtet wird) ist das VU in einer solchen Konstellation jedoch in der Lage, durch Qualitätssenkungen die Kosten zu senken und höhere Gewinne zu lukrieren, ohne dass damit ein wirtschaftliches Risiko verbunden wäre[10)]. Ein solches Verhalten wird als qualitätsmindernder Opportunismus zu Lasten des Bestellers[11)] bezeichnet. Ausgleichend bedarf es dann einer Regulierung durch den Besteller in Gestalt eines Vertragsmonitorings.

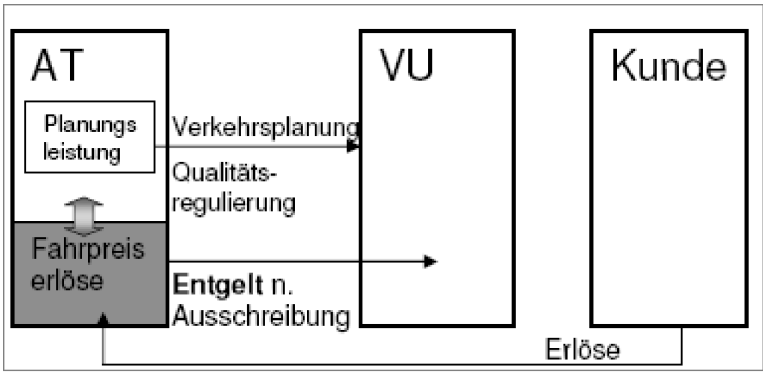
3.3 Möglichkeiten und Grenzen vertraglicher Arrangements für Bestellungen im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung

Je nachdem, ob nun dem Besteller oder dem VU das Erlösrisiko angelastet wird, werden folgende beiden Grundformen des Verkehrsdienstevertrages unterschieden:

* Verbleiben die Fahrscheinerlöse (das Erlösrisiko) beim Besteller, liegt eine Bruttobestellung (Bruttovertrag) vor. Das VU erhält für die Vertragsdauer ein bindendes, fixes Entgelt für die Erstellung einer vom Besteller im Detail festgelegten Angebotsqualität (vgl. Abbildung 3). Nach SCHÖNBÄCK et al. (1997, S. 41) werden die Bieter die Entgeltforderung (=den Angebotspreis) im Ausschreibungsverfahren knapp über den Vollkosten (kalkulierte Kosten einschließlich einer mehr oder weniger angemessenen Rendite) ansetzten, um im Wettbewerb konkurrierender Angebote bestehen zu können. Den Zuschlag erhält jenes Verkehrsunternehmen mit der geringsten Preisforderung für das ausgelobte Leistungsvolumen.
* Wird dem VU das Erlösrisiko übertragen, liegt eine Nettobestellung (Nettovertrag) vor. Im Vergabeverfahren rivalisieren die VU um einen fixen Zuschuss für das sich aus ihrer Sicht aus dem auslobten Verkehrsangebot ergebende Defizit. Grundlage dafür sind die von den VU erwarteten Fahrscheinerlöse in Abhängigkeit der von ihnen festgelegten Angebotsparametern (vgl. Abbildung 4).

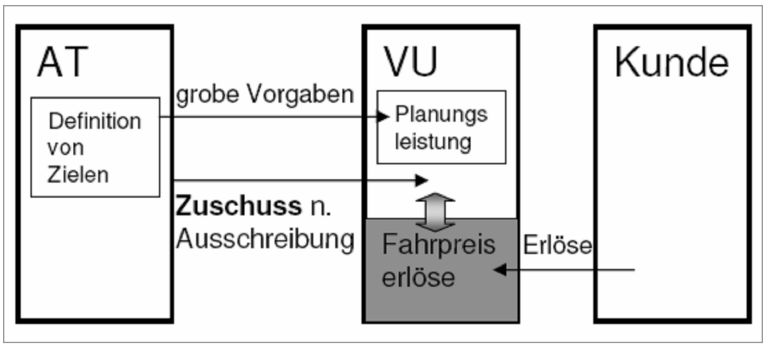
Die beiden dargestellten Verfahren stellen Grundformen dar. In der Praxis der Besteller hat sich jedoch gezeigt, dass eine Verengung auf die eine oder andere Form nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt, da die Rahmenbedingungen für einen Nettovertrag meist nicht gegeben und der Kontrollaufwand als Resultat des Bruttovertrages enorm ist. Zwischen diesen Grundformen haben sich unter dem Überbegriff des Anreizvertrages daher Hybridformen etabliert, die den aus einem Verkehrsdienstvertrag erwirtschafteten Erlös des VU vom Anstrengungsniveau und vom Gesamterlös des AT abhängig machen. Dabei werden in der Regel messbare Minderleistungen monetär bestraft und/oder Übererfüllungen belohnt. In weiterer Folge werden die Grenzen und Einsatzmöglichkeit des einen oder anderen Vertragstyps aus ökonomischer Perspektive diskutiert.

Abbildung 3: Ausschreibung nach dem Bruttobestellverfahren



Quelle: eigene Darstellung, 2008

Abbildung 4: Ausschreibung nach dem Nettobestellverfahren



Quelle: eigene Darstellung, 2008

Nachfragebezogenes Marktumfeld

Bei einem hohen Anteil nicht wahlfreier Kunden („*captive riders*“) kann die Nachfrage als tendenziell (qualitäts-) unelastisch bezeichnet werden. Die zu geringe Reaktionsverbundenheit der Nachfrage auf Qualitätssteigerungen in diesen zumeist ländlich-peripheren Gebietstypen setzt den Steuerungsmechanismus des Nettovertrags außer Kraft. Je gemeinwirtschaftlicher der Charakter der Verkehrsleistung ist, desto höher muss die Planungs- und Risikobeteiligung des AT sein und desto unzweckmäßiger und ineffizienter wird die Ausschreibung auf Nettozuschussbasis. Sind die zu vergebenden Verkehrsleistungen durch die Topografie gut abgrenzbar, weil etwa durch Talschaften gebündelt sowie der Tourismus bedeutend, scheint das Nettoprinzip erfolgreich durchsetzbar zu sein. Dies wäre in Österreich innerhalb des Alpenbogens der Fall. Nettobestellungen auf Grundlage innovativer unternehmerischer Leistungsplanung sind wohl auch in einigen Zentralräumen denkbar, erforderten aber aufgrund von Parallelinfrastrukturen (Bahn-Bus) vorzugsweise multimodale Konzession für vglw. große Vergabelose, um Risikozuschläge der Bieter aufgrund von Externalitäten zu vermeiden.

Unternehmerisches Marktumfeld

Um im Wettbewerb bestehen zu können, müssen beim Nettobestellverfahren die am betrachteten Markt teilnehmenden Unternehmer fachlich-planerisch in der Lage sein, durch eine Orientierung am Kunden die Erlöse zu maximieren. Aufgrund der historischen Entwicklung und insbesondere in Zusammenhang mit der Dominanz der als Eigenwirtschaftlichkeit bezeichneten Zwangsbeförderung von Schülern ist dies in Österreich nur teilweise der Fall. Nur wenige Anbieter verfügen über die erforderlichen Planungskapazitäten und Kompetenzen. In einer solchen Konstellation stellen sich die VU als auch Besteller wohl mit Bruttobestellungen besser. Schlechte Erfahrungen der Besteller mit den beobachteten Leistungen und der Innovationskraft der VU lassen in Österreich tendenziell Ausschreibungen auf Bruttobestellbasis erwarten.

Wettbewerbsintensität

Bei Ausschreibungen auf Bruttobestellbasis kann – vorausgesetzt die Vergabelose weisen eine moderate Größe auf – bei einer hohen Bieterzahl unter Beteilung von KMU ein intensiver Preiswettbewerb erwartet werden. Die (prohibitiv hohen) Planungskosten beim Nettoprinzip ist für KMU-Betriebe eine Marktzutrittshürde, die Gefahr, dass diese irreversibel werden, lassen tendenziell einen Marktzutritt (oder einen Verbleib auf dem Markt) als unattraktiv erscheinen. Da die Übernahme des Erlösrisikos Kenntnisse über die Erlösstruktur und die Nachfrage in der jeweiligen Region voraussetzt, haben diese Informationen einen strategischen Wert für den eingesessenen Betreiber, der dadurch über einen Wettbewerbsvorteil verfügt. Daraus folgt, dass die Wettbewerbsintensität beim Nettozuschussverfahren gering ist, denn die Markteintrittskosten sind hoch, die Vertragslaufzeiten lang und das Altunternehmen im Vorteil.

Die VU als wechselseitig abhängige Teammitglieder

Für die ÖV-Kunden ist das Gesamterscheinungsbild des ÖPNV-Systems relevant. Die von ihnen benützten und zumeist von unterschiedlichen Unternehmen bedienten Einzelstrecken der gesamten Transportkette stellen aus Kundensicht daher komplementäre Güter dar. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Erfolgssummen der einzelnen VU im Netz nicht voneinander separabel, vielmehr hängt ihr Grenzertrag vom Aktivitäts- bzw. Qualitätsniveau (Anschlusssicherheit, Komfort, Bedienungshäufigkeit usw.) mindestens eines anderen VU im betrachteten Netz ab. Die ökonomische Theorie begreift den öffentlichen Verkehr daher als eine Team-Produktion (vgl. BORRMANN, 2003, S. 167). An den Verknüpfungspunkten zu den Netzen anderer Betreiber treten durch die Teamproduktion pekuniäre externe Effekte auf, die den Erlös des eigenwirtschaftlich handelnden Betreibers entweder positiv oder negativ beeinflussen.

Bei bruttobestellten Verkehrsdienstleistungen sind diese Interdependenzen zunächst irrelevant, da ja die erzielten Erlöse für den Betreiber nicht entscheidungsrelevant sind uns sich der diese zu einen einzigen Gesamterfolg beim Besteller aufsummieren. Für nettobezuschussten Verkehrsdienstleistungen stellen diese jedoch ein Wagnis dar und/oder es bestehen systematische Anreize, Verkehre außerhalb des eigenen Netzes räumlich, zeitlich und preislich zu konkurrenzieren. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass diese Wagnisse[12)] eines nettobestellten VU in der Zuschussforderung in Gestalt einer Risikoprämie internalisiert sind. Um diese jedoch in ihrer Höhe zu begrenzen, sollen Nettoverträge nur im Falle gut abgrenzbarer Verkehrsräume mit geringem Verflechtungsgrad angewendet werden, sodass externe Effekte vermieden werden können. In die Linienbündelung sollen (im Idealfall auch multimodal) alle Routen mit Nachfrageinterdependenzen zusammengefasst und die Schnittstellen zu benachbarten Teilnetzen minimiert werden. Die Topografie wirkt dabei unterstützend. Komplexe Agglomerationsverkehre sind mit konstruktiven Leistungsbeschreibungen und Bruttobestellungen derzeit effizienter zu bewältigen.

Konflikte auf Ebene der Verkehrsverbünde als Standardisierer des ÖPNV-Angebots

In Österreich sind bundesweit Verkehrsverbünde tätig, die die wesentlichen Gestaltungsparameter des ÖPNRV (Angebotsdichte, Fahrpreis, Benutzeroberfläche, Marketing usw.) festlegen. Aus vertragstheoretischer Sicht stellt ein solcher Verkehrsverbund eine langfristige vertragliche Franchise-Beziehung zwischen dem Verkehrsverbund als Franchise-Geber und mehreren rechtlich selbstständigen VU als Franchise-Nehmern (vgl. BORRMANN, 2003, S. 172), dar. Der Verkehrsverbund entwickelt dabei ein standardisiertes Systemprodukt[13)] innerhalb des Bedienungsgebiets, das die Franchise-Nehmer verpflichtend übernehmen und am Markt absetzten.

Nettoverträge können mit der standardisierten Verkehrsverbundoberfläche leicht in Konflikt geraten.

Konsequenterweise sollten nettobestellte VU durch größeren unternehmerischen Spielraum in der Lage sein, ihre Erlöse zu maximieren um so mit möglichst geringen Zuschussforderungen im Wettbewerb zu bestehen. Es könnte daher eine Situation eintreten, in der die VU für eine ökonomisch sinnvolle, aber politisch wenige opportune Spitzenlastbepreisung oder eine effiziente Preisdifferenzierung im Allgemeinen eintreten. Derartige betriebsindividuelle Optimierungen von Struktur und Höhe des Fahrpreises könnten daher eine Erosion der verpflichtenden (und bewährten) Verbundtarife bewirken, auch wenn bezüglich der Preisgestaltung keine Gestaltungsfreiheiten eingeräumt wurden. Da unterschiedliche Preissysteme im Verbundgebiet zu Spannungen führen werden, ist grundsätzlich nur eine verbundweite Weiterentwicklung der Fahrpreise denkbar. Die Anforderungen an den Genauigkeitsgrad der Einnahmenaufteilung würde bei Nettozuschussbestellungen mit Sicherheit ansteigen, möglicherweise jedoch auch die Bereitschaft zu Finanzierungsbeiträgen für genauere Meßsysteme. Weitere Konflikte können sich ergeben, wenn das eigenverantwortlich planende VU von der Cooperate Identity des Verkehrsverbundes oder von den Vorlieben der Bestellerorganisation abweichende Ideen entwickelt (z. B. Fahrplanlayout, Marketing, Gestaltung der Fahrzeuge).

Umgekehrt kann die einfache Durchsetzbarkeit von Standards bei Bruttobestellleistungen mit ihren konstruktiven Leistungsbeschreibungen als ihr wesentlicher Vorteil assoziiert werden. Dies gilt zumindest solange, solange der immanente Anreiz zu qualitätsmindernden Opportunismus wirkungsvoll hintangehalten werden kann. Da gilt, dass der Gesamterfolg des ÖPNV-Systems von den Leistungen aller Franchise-Nehmer VU abhängt, führt nicht systemoptimales Verhalten zu einer Minderung des durch den Verkehrsverbund generierten Mehrwerts, bzw. seines Kapitals. Mindestoptimal kann daher nur eine anreizorientierte Entlohnung des bruttobestellten VU sein.

Politischer Handlungsspielraum

Eine konsequente Einführung des Nettoprinzips erfordert eine stärkere Öffnung gegenüber einem eigenständigen Unternehmensauftritt. Politische Nutzenkalküle im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen des ÖPNV treten bei Nettoverträgen zugunsten von Marktentscheidungen tendenziell in den Hintergrund. Dies gilt umso mehr, umso mehr Gestaltungsfreiheiten den VU eingeräumt werden. Allerdings wird ein Mindestmaß an einheitlichen Gestaltungsfestlegungen seitens der VU zu akzeptieren sein. Trotzdem dürften Bruttobestellungen der politisch-bürokratischen Mentalität eher entsprechen als der Nettovertrag, mit dem tendenziell eine Furcht vor Verlust von politischen Handlungsspielräumen einhergeht.

Einsparungspotenziale unter Einbeziehung der Transaktionskosten für das Verfahren

Einsparungspotenziale durch mehr Wettbewerb sollten grundsätzlich immer "Netto" (absolute Einsparung abzgl. Verwaltungs- und Kontrollaufwand) betrachtet werden. Die Vorteilhaftigkeit der Brutto- oder Nettobestellung bezogen auf realisierbare Einsparungspotenziale ist heute nur unter Plausibilitätsüberlegungen möglich, da auf Daten gestützte Analysen gänzlich fehlen.

Bei der Ausschreibung auf Bruttobestellbasis können die hohe Wettbewerbsintensität und die einfache Zuschlagsentscheidung auf Basis des kostengünstigsten Angebot als Potenziale für Einsparungen von Bestellergeldern angeführt werden. Aufgrund der geringen Wettbewerbsintensität und aufwendiger Methoden zur Entscheidungsfindung ist dies bei Ausschreibungen auf Nettozuschussbasis genau umgekehrt. Dies gilt zumindest solange ein rechtlich einwandfreies und standardisierbares Verfahren zur Selektion qualitativ unterschiedlicher Angebote nicht aufgefunden ist. Die Notwendigkeit, für die Bruttobestellungen entsprechende Ressourcen für die Entwicklung, Verkehrsplanung und Qualitätskontrolle, im Extremfall sogar für die Bereitstellung des Fuhrparks, bereitstellen zu müssen, treibt jedoch die Kosten für den öffentlichen Auftraggeber in die Höhe. Umgekehrt wird ein nettobestelltes VU sämtliche Risikofaktoren im Angebotspreis berücksichtigen und an die Besteller weitergeben.

Insgesamt ergibt sich also kein eindeutiges Bild. Aus Plausibilitätsüberlegungen heraus wird hier jedoch die Ansicht vertreten, dass mit Ausschreibungen auf Nettozuschussbasis tendenziell eine Qualitätserhöhung bei gleich hohem Zuschussbedarf wie vor Erstausschreibung erwartet werden kann.

3.4 Zusammenfassende Beurteilung der Bruttobestellung

Der Bruttobestellung als Bestellverfahren lastet der Ruf an, die mit dem öffentlichen Verkehr beauftrage

Behörde betätige sich als Verkehrsunternehmen und nehme im Extremfall der Fahrzeugpools gar den Schraubenzieher gleich selber in die Hand. Am Markt herrscht Skepsis, ob der politisch gewünschte Fahrplan auch der für die Allgemeinheit kostengünstigste sein kann. Mit Blick auf die Bruttobestellungen auf skandinavischen Märkten wird insbesondere seitens unternehmerischer Interessenvertretungen das Bild eines freien Unternehmertums bemüht, welchem dadurch Freiheitsgrade hinsichtlich ihrer "marktinitiierten Angebote" genommen würden. Die Unternehmen würden zu "Lohnkutscher" degradiert und der öffentliche Verkehr bürokratisiert und verstaatlicht. Welche Feststellungen können nun aus Theorie und Praxis getroffen werden?

* Gegenüber einem ausgeschriebenen Fahrplan bestehen kaum Spielräume, die Umlauf- und Personaleinsatzplanung zu optimieren[14]. Freilich kann dagegen eingewendet werden, dass die moderne Verkehrsplanung auch im Fall externer Planungsaufträge durchwegs in der Lage sei, den Personal- und Fahrzeugeinsatz ressourcenschonend zu planen. Allerdings gilt, dass einzig das VU über darüber hinausgehende Kenntnisse betriebsindividueller Optimierungsmöglichkeiten verfügt. Die Folge ist ein gravierender Informationsverlust zu Lasten der allokativen und produktiven Effizienz der Ausschreibung.
* Weitere schwerwiegende Informationsverluste treten durch die starke Informationsgeneralisierung der betriebswirtschaftlichen Konsequenzen der (staatlichen) Angebotsentscheidung in der Gebotshöhe ein. Entscheidungen und Konsequenzen fallen dann in unterschiedlichen Rechnungskreisen an, daher gehen von Marktssignalen nur noch minder spürbare Anreize aus, die gesetzten Maßnahmen zu korrigieren, weil gegenüber dem politisch gelenkten Aufgabenträger als regionalen Angebotsmonopolisten Verluste nur eine geringe Drohwirkung entfalten[15]. Daraus folgt, dass anstelle der betriebswirtschaftlichen, die gemeinwirtschaftliche Motivation an Gewicht gewinnt (vgl. SCHÖNBÄCK et al., 1997, S. 20). Angebotsentscheidungen werden daher tendenziell auf Grundlage ihrer politischen Opportunität und zu Lasten von Budgetrestriktionen getroffen.
* Schließlich harmonisiert die Bruttobestellung nicht mit dem Planungsprinzip der Nachhaltigkeit. Da die VU eigene Planungsressourcen wegrationalisieren würden, können diese Eigenschaften und Fähigkeiten nicht mehr nutzbar gemacht werden, sollten zu einem späteren Zeitpunkt andere Ausschreibungsverfahren angewandt werden (können), weil sich die Vorraussetzungen geändert haben.

Offenbar unterstützen ökonomische Argumente das Bild des mit der Bruttobestellung assoziierten ineffizienten Behörden-ÖPNRV. Allerdings wäre zumindest mit Blick auf die gegenwärtigen Verhältnisse am österreichischen Markt aufzurufen, „die Kirche im Dorf zu lassen“. Die subventionierte Zwangsbeförderung von Schülern ist wenig angetan, als marktinitiiertes Angebot bezeichnet zu werden. Überhaupt sind den VU mit der priviligierten (Monopol-)Stellung im Rahmen des konzessionsrechtlich möglichen sowie die garantierten Alteinnahmen als Einstiegsanreiz in den Verkehrsverbund kundenorientierte und innovatorische Ansätze abhanden gekommen. Vor dem Hintergrund schlechter Erfahrungen der Besteller dürfte es kaum noch verwundern, wenn diese von der Möglichkeit größtmöglichsten Gestaltungsfreiheit zu ihren Gunsten Gebrauch machen.

4. Endogene Effizienprobleme der Ausschreibung

4.1 Submissionskartelle

Die öffentliche Auftragsvergabe durch eine Ausschreibung gilt gegenüber einer Kartellbildung als besonders anfällig. Submissionskartelle stellen einen weiteren opportunistischen (preissteigernden) Verhaltensanreiz für VU dar. In der Regel einigen sich die Kartellmitglieder auf einen Bieter, der die Ausschreibung gewinnen soll, indem die verbleibenden Bieter Anbote mit überhöhten Preisforderungen einreichen, den vorgesehenen Gewinner jedoch übertreffen. Der Kartellgewinn wird dann entsprechend den Vereinbarungen unter den Kartellmitgliedern verteilt, indem diese etwa im Rahmen von Subauftragsverkehren die Gewinnverteilung verdecken. Kartellbildungen führen zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust, indem eine zusätzliche Subvention erzwungen wird.

In welchem Ausmaß können nun die Aufgabenträger des Öffentlichen Verkehrs erwarten, derartigen Unternehmenskooperationen zu eigenen Lasten gegenüberzustehen? Kartelle beruhen auf Verhandlungen und rücken daher die in der Transaktionskostentheorie zentrale Variabel der Verhandlungskosten in den Mittelpunkt, die aus Sicht der Verhand-

lungspartner minimal sein sollen. Die kartellbezogenen Verhandlungskosten sind umso niedriger, je

* geringer die Anzahl der Teilnehmer am betrachteten Markt ist;
* je regelmäßiger und beobachtbarer die Ergebnisse der Transaktion (=der Ausschreibung) sind;
* je geringer und einfacher die zu verhandelnden Strategieparameter (der Zuschlagskriterien) sind;
* je symmetrischer die Produktionskostenfunktionen der am betrachteten Markt teilnehmenden Anbieter (führt zu einfach verhandelbaren Verteilungsmechanismen für den Kartellgewinn).

Auf Basis dieser Kollusionsfaktoren kann gezeigt werden, dass diese Bedingungen auf den ÖPNV-Märkten weitgehend zutreffen. In Österreich treten die verkrustete Anbieterstruktur, innerhalb derer die Marktteilnehmer einander gut kennen, und die gänzliche Abwesenheit von Neueinsteigern aus dem Ausland als destabilisierende Kraft von außen, als zusätzliche kartellfreundliche Faktoren hinzu. Das Auftreten von Submissionskartellen ist daher in Österreich besonders wahrscheinlich[16)] und verdient daher besonderer Beachtung.

Mit welchen Maßnahmen können Kartellabsprachen abgewendet werden? Kartelle sind dann ein Problem, wenn sie nicht aufgedeckt und sanktioniert werden können. Diese Möglichkeit besteht aber, da die AT durch gemeinsame Datenerfassung und -auswertung zu Informationen über das Bieterverhalten gelangen und systematische Muster erkennen können (Kartellregister). Zusätzlich bedarf es hoher Strafen, welche grundsätzlich im Rahmen des Kartellrechts auch vorgesehen sind. Vor allem aber muss die ausschreibende Behörde in der Lage sein, den erwarteten Preis selbst gut einschätzen zu können um signifikante und systematische Abweichungen aufdecken zu können. Fundamental ist die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs durch Maßnahmen, die die Bieterzahl erhöhen[17)]. Zulässige Weitergaben von Teilleistungen an Subauftragnehmern sind im Ausschreibungswettbewerb heikel und bedürfen besonderer Vorsicht[18)]. Qualitätswettbewerbe mit ihrem multidimensionalen Selektionskriterien erschweren überdies Kartellvereinbarungen enorm.

4.2 Der "Fluch des Gewinners"

Im Ausschreibungsverfahren kalkulieren die Bieter ihre Kosten gemäß der Leistungsbeschreibung und i. d. R. gewinnt das Angebot mit der geringsten Preisforderung. Prohibitiv hohe Informationskosten bewirken jedoch, dass Irrtümer bezüglich der zugrunde liegenden „richtigen" Bietparameter auftreten können. Die Logik der geschlossenen Erstpreisauktion selektiert bei gegebenen individuellen Irrtumswahrscheinlichkeiten jedoch jenen Bieter als zukünftigen Betreiber, der sich am meisten in Bezug auf seine Produktionskosten verschätzt hat und während der Vertragslaufzeit die eigenen Produktionskosten nicht zu decken imstande ist[19)]. Im Ergebnis führt dies nicht nur zu unbefriedigenden Ergebnissen auf beiden Seiten, sondern kann im Extremfall auch zur Insolvenz des Betreibers führen. Für den AT ist eine derartige adverse selection mit umgekehrten Vorzeichen vor allem aus zwei Gründen problematisch:

* die Versorgung des Verkehrsraums mit der gewünschten Leistung ist gefährdet (bzw. nicht mehr sichergestellt), was der (politischen) Reputation des Aufgabenträgers schadet;
* der Aufgabenträger muss neuerlich Ressourcen für die Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens aufwenden.

Zusätzlich sind Nachverhandlungen über zusätzliche Zuschüsse zu erwarten, die möglicherweise im Budget des Bestellers nicht vorgesehen sind. Nach BECK (2006, S. 32) ist das Auftreten des Fluches insbesondere mit i) unterschätzter betrieblicher Komplexität (v. a. im SPNV), ii) überschätztem Fahrgelderlöspotenzial im Fall eines Nettovertrages, iii) Überschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit Bonus-Malus-Regelungen sowie iv) unterschätzten Preissteigerungen der Produktionsfaktoren zu assoziieren.

Notwendige Vermeidungsstrategien rücken einmal mehr die Fähigkeiten des Bestellers in den Vordergrund, auffällig optimistische Angebote durch Eigenkalkulationen identifizieren zu können (Prüfung der Auskömmlichkeit[20)]). Fest steht, dass der Vertragsgeber die Fähigkeit der VU zur Berechnung des „richtigen" Erwartungswertes mit der Güte und Dichte der von ihm zur Verfügung gestellten Informationen fördern oder hemmen kann. Die Beabsichtigung einer Nettobestellung erfordert daher ein hohes Maß an Güte- und Dichte der den Bietern bereitgestellten Informationen über alle nachfragere-

levanten Indikatoren. Grundsätzlich müssen in Bezug auf die Gefahr des Fluchs des Gewinners dem Altbetreiber erhebliche Informationsvorsprünge gegenüber dem Besteller und den Bietern eingeräumt werden. Ferner werden mit steigender Erfahrung der VU im Ausschreibungsmarkt Lernkurveneffekte erwartet, die das Risiko von Fehlkalkulationen verringern. Aufgrund der Zuerkennung einer höheren Gewinnspanne in der Zweitpreisauktion, hat diese gegenüber dem Fluch des Gewinners eine dämpfende Wirkung.

5. Erfahrungen

Zur weiteren Vertiefung der Erkenntnisse über Ausschreibungen im ÖPNRV wurden dokumentierte Erfahrungen aus Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, den USA sowie zahlreiche weitere und hier nicht explizit genannte Einzelerfahrungen analysiert. Ein umfassender Überblick über Ausschreibungserfahrungen mit Informationen gleicher Güte und Dichte existiert nicht. Aufgrund der sensiblen Natur des Themas ist die Auskunftsbereitschaft entsprechend gering[21)]. Eine zufriedenstellende Urteilsbildung über die Ausschreibung als Effizienzsteigerungsinstrument im Öffentlichen Verkehr ist daher kaum möglich.

Über Einsparungseffekte bei Erstausschreibungen wurden Werte in einer Spannweite von 5–50%[22)] veröffentlicht, sodass sich in der Fachliteratur der relativ grobe Wert von 30 %-Punkten verbreitet hat. Als Einflussfaktoren möglicher Kostensenkungen konnten die Losgröße, die Wettbewerbsintensität, die Verfahrenskosten sowie sämtliche risikozuschlagsbildende Faktoren identifiziert werden. Hinweise auf eine strukturelle Ineffizienz der Ausschreibung konnten nicht gefunden werden, obwohl insbesondere die aus reinen Bruttobestellverfahren resultierende Überkapitalisierung aus theoretischer Sicht sogar zu einer Kostenvervielfachung führen müsste. Ob die in der Praxis oftmals beobachten Preissteigerungen bei Folgeausschreibungen auf Konzentrationseffekte der Anbieterstruktur zurückzuführen sind, kann derzeit empirisch nicht belegt werden. Sehr wahrscheinlich sind jedoch auch gestiegene Qualitätsanforderungen der Besteller sowie erst später berücksichtigte Valorisierungen der Zuschüsse für die Kostensteigerungen verantwortlich. Verengte Anforderungen an die Beschaffenheit der Fahrzeuge dürften als weiterer Grund gezählt werden[23)]. Die Vergabe- und Kontrollkosten sind bezogen auf die Vertragslaufzeit fix, eine Kostendegression mit zunehmender Erfahrung des Bestellers (Standardisierung) sowie im Fall längerer Vertragslaufzeiten wird weitgehend bestätigt.

Tatsächlich weisen internationale Erfahrungen auf Konzentrationseffekte in der Unternehmensstruktur und auf abnehmende Bieterzahlen je Ausschreibungsrunde hin. Eine Vergrößerung der Betriebsgrößen im Transportsektor ist in Österreich unumgänglich, da einerseits die extrem kleine Betriebsgrößenstruktur – deren Entstehen erst auf die subventionierte Beförderung von Schülern zurück zuführen ist – unmöglich wettbewerbsfähig sein kann. Anderseits ist die Abhängigkeit von nur einem marktbestimmenden Unternehmen in Österreich derzeit enorm unzufriedenstellend.

Nur in einer Minderheit von Ausschreibungen werden den Unternehmen substanzielle Gestaltungsfreiheiten eingeräumt. Ursachen dürften einerseits in der (mit bisher schlechten Erfahrungen mit überwiegend verstaatlichten Unternehmer begründbaren) Skepsis gegenüber der unternehmerischen Leistungsfähigkeit, anderseits der höheren Praktikabilität des Bruttobestellverfahrens liegen. Zusätzlich spricht offensichtlich die verbreitet unergiebige Nachfrage im öffentlichen Verkehr für eine höhere Erlösrisikobeteiligung des Bestellers. Aus den Niederlanden werden gute Erfahrungen mit Verhandlungsverfahren sowie Konsultationen mit den Verkehrsunternehmen während der Vorbereitszeit berichtet (vgl. VAN DE VELDE, 2006, S. 13). Allgemein werden von den Unternehmen größere Gestaltungsfreiheiten gewünscht.

Der von Arbeitnehmer-Interessensvertretungen vorgebrachte Vorwurf, dass das Fahrpersonal durch Wettbewerb dauerhaft schlechter gestellt wird, kann auf Grundlage der Beobachtungen nicht entkräftet werden, zumal in der Konstellation eines reinen Preiswettbewerbs kaum wesentliche alternative Einsparungsmöglichkeiten gegeben sind. Freilich ist hier darauf hinzuweisen, dass die historisch begründeten, zahlreichen "besonderen Beschäftigungsverhältnisse" im öffentlichen Verkehr diesen Eindruck verstärken. Die Aufgabenträger können (und sollen[24)]) in den Verdingungsunterlagen signalisieren, dass sie eine soziale Verantwortung wahrnehmen. Grundsätzlich kann diesbezüglich jedoch auf eine juristische Infrastruktur zurück gegriffen werden, allfällige Lücken bedürften jedoch einer Anpassung.

6. Schlussfolgerung

Effizienzsteigerungen und Kostensenkungspotenziale durch Ausschreibungen im Öffentlichen Verkehr können in dem Ausmaß erwartet werden, in welchem die Leistungsbeschreibung betriebsindividuelle Produktivitätssteigerungen durch die VU gestattet. Eine strenge Anwendung des Bruttobestellprinzips lässt langfristig Ineffizienzen erwarten. Ursachen sind die Informationsverluste über betriebsindividuelle Optimierungsmöglichkeiten an der Schnittstelle VU-Besteller, die Dominanz politisch motivierter Angebotsplanung sowie die Regulierungskosten zur Unterbindung von qualitätsmindernden Opportunismus der VU. Weil jedoch unvollständige Information über die Erlösstruktur sowie die oftmals unergiebige Nachfrage auch für eine stärke Risikobeteiligung öffentlicher Rechtsträger sprechen, kann eine verengte Diskussion über das Bestellarrangement keine zufrieden stellenden Ergebnisse liefern. Mindestoptimal kann aber ausschließlich ein Entlohnungsschema sein, welches im Rahmen einer Ergebnisbeteiligung gute Leistungen stimuliert.

Die Kosten für die Verfahrensdurchführung stellen dabei den Preis für eine transparente Entscheidung über den Einsatz öffentlicher Mittel in einem formalisierten Verfahren dar, dessen Entscheidungskriterien den Bietern bekannt sein müssen. Eine systematische Grobevaluierung dieser Kosten wird ausdrücklich empfohlen. Insgesamt eröffnet die öffentliche Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen die Möglichkeit, durch den institutionalisierten Marktzugang Dritter das Anstrengungsniveau der VU signifikant zu erhöhen. Gleichzeitig gewährleistet das Vergaberegime eine hohe Stabilität sowie effektive Möglichkeiten der Qualitätssteuerung.

Eine eindeutig optimale Strategie hinsichtlich der Gestaltung der Ausschreibung lässt sich nicht identifizieren, diese ist situationsbezogen. Vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Überlegungen ist jedenfalls eine möglichst hohe Integration unternehmerischer Planungsverantwortung zu empfehlen. Denn die Gefahr einer neuen Regulierungswut im Zusammenhang mit der Durchführung von Ausschreibungen ist groß. Wenn jedoch die ausschreibenden Behörden im zunehmenden Ausmaß unternehmerische Aufgaben und Risken an sich binden, wird die Frage zu beantworten sein, was die öffentliche Ausschreibung gegenüber einer Leistungsbereitstellung in Gestalt öffentlicher Unternehmen neues brächte?

1) Ein Linienbündel ist eine bestimmte Anzahl von Strecken und entspricht dabei einer Teilnetzgröße eines regionalen Verkehrsnetzes.

2) Vgl. BERECHMAN, 1993, S. 291: „A fundamental problem in the design of a competitive tendering process,…,how to define an optimal bundle of service to be tendered" .

3) „Marktmacht bezeichnet die Fähigkeit eines Unternehmens (oder einer Gruppe von Unternehmen, die zusammenarbeiten), den Preis dauerhaft über das Wettbewerbsniveau zu setzen und dabei Gewinne zu erzielen" (vgl. KNIEPS, 2001, S. 6).

4) Eine interessante Möglichkeit von signalling besteht in der Selbstselektion. In der Agglomeration Kopenhagen lässt man etwa die Bieter einen aus drei gestaffelt hohen Vertragsstrafensätze selbst auswählen. Je leistungsfähiger das Unternehmen, desto höhere Vertragsstrafen wird dieses auswählen (vgl. Haubitz, 2004, S.32).

5) Die Unvollständigkeit von Verträgen aufgrund begrenzter Information ist eine der zentralen Annahmen der Transaktionskostentheorie (vgl. Schumann et al., 1999, S. 473).

6) Dabei sind die kontrollierten Angebotsmerkmale nach ihrer physischen Messbarkeit zu unterscheiden. Während die Pünktlichkeit technisch gemessen werden kann, sind Merkmale hinsichtlich der Kundenzufriedenheit durch Kundenbefragungen oder geschulten Testern (mystery shoppers) zu evaluieren.

7) LEHMANN (2000, S. 207) begründet dies damit, dass schlechte Reihungen im Rahmen eines Benchmarkings nicht nur „an das Ehrgefühl des Managements appellieren", sondern auch „die persönlichen Karriereaussichten der Manager auf der Koordinationsebene" beschränken.

8) Die gesetzliche Abschreibungsdauer für Linienbusse beträgt 8 Jahre, jene für Schienenfahrzeuge 25 Jahre.

9) Im ÖPNV bedeutet dies die Bereitstellung einer ‚Verkehrsdienstleistung, die sich an den Erwartungen und Erfordernissen der Kunden orientiert und deren Nutzenniveau positiv beeinflusst, und zwar im Zeitraum vor, nach und während des Beförderungsvorganges.

10) Eine solche unerwünschte Nebenwirkung trat in Österreich mit der Einführung der Alteinnahmengarantie ein. Diese wurde den VU als Einstiegsanreiz in die damals gegründeten Verkehrsverbünde gewährt, da die Verbundfahrpreise geringer als die als die Fahrscheinpreise („Haustarif") der VU angesetzt waren. Die Alteinnahmengarantie wirkte wie eine Versicherung die bewirkte, dass trotz gravierender Qualitätsabsenkungen die Kosten auf jedem Niveau gedeckt waren.

11) Zunächst kann sich dies in einen Nachfragerückgang zu Lasten der Erlöse des Bestellers auswirken, langfristig kann jedoch die Reputation des Bestellers oder des politischen Aufgabenträgers auf dem Spiel stehen.

12) Dazu gehören einerseits sämtliche Eigenschaften von ÖV-Verkehren, zu denen Nachfrageinterdependenzen bestehen. Innerhalb des ÖV können dies Minderleistungen zubringender VU, Zu- und Abbestellungen des Aufgabenträgers usw. sein. Weitere Risken ergeben sich durch mögliche Änderungen bei wichtigen Verkehrserregern (Schließung von Betriebs- und Schulstandorten) sowie zufallsbedingten Erreignissen im Allgemeinen. Anderseits stellen selbstverständlich auch alle jene Verkehre, zu denen eine Substitutionskonkurenz besteht ein (Erlös-)Risiko dar. Insbesondere

gilt dies für Maßnahmen für den Motorisierten Individualverkehr.

13) Gemeint sind Standards wie Anschlusssicherheit und Verbundtarife. Diese verursachen bei den Kunden des Nahverkehrsnetzes geringere Zeit- Such- und Informationskosten, was die tragende Idee der Verbundgründungen darstellt.

14) Im ÖPNV sind die Linienführung- und Länge, die daraus abgeleitete Reisezeit, die Einsatzproduktivität resultierend aus Steh- und Fahrzeit, die Fahrzeugart- und Kapazität, der Fahrplantakt, die Knotenkonfiguration (Anschlüsse) und gegebenen Kooperationsmöglichkeiten (z. B. im Rahmen von Subaufträgen) die wichtigsten Einflussfaktoren der betriebswirtschaftlichen Kostenoptimierung (vgl. FREDRICH, 2003, S. 49)

15) Zudem werfen im regionalen Angebotsmonopol Innovation und kostenminimale Produktion zu geringe Gewinne ab, weswegen aus theoretischer Sicht eine Wohlfahrtsminderung erwarten werden muss (vgl. FINSINGER, 1991, S. 194).

16) Vor allem dann, wenn die auszuschreibenden Lose klein gehalten werden und so der Wettbewerb auf einander bekannte, lokale Bieter begrenzt wird.

17) Etwa durch eine Europaweite Ausschreibung, durch moderate Vergabelose

18) Ein generelles Verbot kann jedoch mit dem Ziel, eine lokal verankerte Klein- und Mittelbetriebslandschaft aufrechtzuerhalten, in einen Zielkonflikt treten.

19) In der Auktionstheorie wird dies auf die Kalkulation der Bietstrategie auf Grundlage des fälschlicherweise ex ante erwarteten Gewinns anstelle des ex post erwarteten Gewinns zurückgeführt (vgl. KRÄKEL, 1992, S. 89).

20) In Hessen wird davon ausgegangen, dass die Auskömmlichkeit bei Abweichungen der Gebote von der eigenen Schätzung um 15% nicht mehr gegeben ist (HESSISCHER LANDTAG, 2005a, S. 32). Hierbei handelt es sich jedoch um eine regulierungsähnliche Tätigkeit (price cap) und es wäre einzuwenden, dass die öffentliche Ausschreibung als Instrument zu einer Regulierungsflut führt.

21) Generell gilt dass tendenziell nur Erfolgreiche von ihren Ausschreibungsergebnissen berichten und weniger erfolgreiche schweigen, wodurch also nur gute Erfahrungen offenbart werden.

22) Relativwerte sind hier freilich ohne genauer Kenntnis der Ausgangsniveaus vorwettbewerblicher Bestell-Entgelte wenig zweckdienlich. Informationen über Absolutwerte werden jedoch kaum preisgegeben.

23) In Dänemark war sogar von einem "zusammenbrechenden Gebrauchtwarenmarkt" die Rede, was auf zu enge Fahrzeuganforderungen zurückgeführt wurde.

24) Soziale Härten spielen in der öffentlichen Wahrnehmung eine große Rolle. Aus diesem Grund sollte dieses Thema aktiv angegangen werden.

Quellen

ANREITER, W., (2005), Qualitätssicherung im Öffentlichen Verkehr durch Vergabe im Wettbewerb, in Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen, BMVIT, Wien

BECK, A. (2006), Der Fluch des Gewinners, in: Der Nahverkehr 04/06, S.29 – 33, Alba- Fachverlag, Düsseldorf

BERECHMAN, J. (1993), Public Transit economics and deregulation policy, studies in regional science and urban economics, Volume 23, Amsterdam

BORRMANN, M. (2003), HARTWIG K.H. (Hrsg), Ausschreibungen im Schienenpersonenverkehr – eine ökonomische Analyse auf Basis der Vertrags- und Auktionstheorie, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Münster

FINSINGER, J. et al. (1991), Wettbewerb und Regulierung, Verlag V. Florentz GmbH, München

FREDRICH, G. (2003), Wettbewerb im ÖPNV: Ende der „babylonischen Gefangenschaft“, in: „Der Nahverkehr“ 12/03, S. 48 – 51, Alba-Fachverlag, Düsseldorf

HAUBITZ, M., (2004), Kontrollierter Wettbewerb im ÖV, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund

HENSHER, D. A., HAUGE, O. (2001), Competition and ownership in land passenger transport: the 7th international conference, 25. – 28. Juni 2001, Molde

HESSISCHER LANDTAG (2005a), Stenografischer Bericht, 24. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr, in: www.landtag.hessen.de/Dokumente/Plenarsitzungen/KB-24-oepnv.pdf, Abfrage am 28.11.2006

KNIEPS, G. (2001), Wettbewerbsökonomie, Springer-Verlag, Berlin

KRÄKEL, M. (1992), Auktionstheorie und interne Organisation, Gabler-Verlag, Wiesbaden

LEHMANN, C. (2000), HARTWIG, K.H. (Hsg.), Effiziente Koordination von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, Verlag Vandenoeck Ruprecht, Göttingen

NESEMEIER Ch., (1997), Organisatorische Effizienzsteigerung im Öffentlichen Personennahverkehr auf Basis eines internationalen Benchmarkings, Bamberg

SCHÖNBÄCK W. et al. (1997), Neuordnung der Verkehrsverbünde und der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Österreich, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, im

Auftrag des Bundesministeriums f. Wissenschaft und Verkehr, Wien

SCHUMANN, J. et al. (1999), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Springer-Verlag, Münster

SIEBER N. (2002), Wirtschaftliche und verkehrliche Aspekte der Linienbündelung. In: AMABILE-Forschungsprojekt, Arbeitspapier 4. Karlsruhe

SIEBER et al., in: AMABILE, Forschungsprojekt Ausschreibung und Modellierung von Alternativen Bedienungsformen in Form von Teilnetzen unter Integration traditioneller Linienverkehre; in: www.amabile.ptv.de, Abfrage am 2.04.2007

VAN DE VELDE, D. et al. (2006), Service design in competitive tendering in the Netherlands - Shifts between authorities and operators, Paper for the European Transport Conference 2006, in. www.inno-v.nl/Portals/0/publicaties/service_design_in_competitive_tendering_in_the_netherlands.pdf, Abfrage am 12.12.2006

Zur Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung[1)]

Ein Spannungsfeld zwischen Megatrends, notwendiger Zukunftssicherung und politischer Rhetorik

Leonhard Höfler

1. Problemstellung

Seit Beginn einer institutionalisierten Raumplanung – die in Österreich etwa Mitte der 1950er Jahren angesetzt werden kann - sind die Wechselwirkungen zwischen Raumordnungs- und Verkehrspolitik bekannt, fachlich breit thematisiert, in der praktischen Politik jedoch kaum operativ umgesetzt (WEICHART, 2000[2)]); institutionelle Defizite verhindern eine zukunftsorientierte Strategieentwicklung. Statt wechselseitiger Abstimmung zwischen beiden Sektorpolitiken lassen sich deren Beziehungen durch die Eckpunkten eines Dreiecks markieren: (1) konsequente Nichtwahrnehmung aufgrund der Bedeutungsüberhöhung des eigenen Bereiches, (2) einseitige Instrumentalisierung zur Erreichung der eigenen Ziele und (3) gegenseitige Schuldzuweisung bei Problemlagen.

Die Anpassungsblockaden finden ihre Begründung in einem komplexen Ursachengeflecht: die Verkehrsanlagen und Standortstrukturen folgen unterschiedlichen politisch-strategischen Vorgaben und unterliegen spezifischen Entwicklungslogiken; sie gehorchen aufgrund voneinander abweichender „Systemgeschwindigkeiten“ jeweils einer eigenen zeitlichen Dynamik; die politisch-administrativen Tiefenstrukturen erweisen sich als veränderungsresistent.

Die mangelnde Abstimmung reduziert mögliche Ansätze zur Optimierung auf Teilsysteme, wobei Nebenwirkungen weitgehend ausgeblendet bleiben; dieses Ambiente begünstigt Standortstrukturen mit erhöhten Folgekosten (durch die Erschließung mit Infrastrukturen) und verminderter Lebensqualität aufgrund der negativen Wirkungen des Verkehrs. Mangels einer regionalen Sicht werden die Standortpotenziale in Zukunft nur unzureichend ausgeschöpft, wodurch wiederum die künftigen Optionen eingeschränkt werden. Diese Dysfunktionalitäten sind für die Akteure nicht ausreichend überzeugend, um die Suboptimalität institutioneller Defizite zu überwinden und koordinierte Problemlösungen anzustreben.

Raumplanerische Problembereiche lassen sich an einer Reihe von aktuellen Trends aufzeigen, u. a. auch in der Entwicklung der Zentralräumen; diese sind "Wachstumstreiber"; die gute verkehrliche Erschließung, ein Mix aus Betrieben des sekundären, tertiären und quartären Sektors, gute Erreichbarkeiten aus allen Landesteilen und ein ausreichendes und den betrieblichen Anforderungen entsprechendes Arbeitskräftepotenzial sind Beiträge zur hohen Standortqualität. Dem Standortdruck entsprechend sind in den letzten Jahren die Städte über ihre Grenzen hinaus gewachsen. Dieser Trend der räumlichen Ausweitung („urban sprawl“) hält weiter an (EEA, 2006[3)]). Ohne gegensteuernde Strategien wird sich die Problemlage weiter fortsetzen und verschärfen.

Die Abstimmungsdefizite zwischen den Sektorpolitiken haben weitreichende verkehrliche Wirkungen zur Folge: (1) Die mangelnde Berücksichtigung der Erschließungsmöglichkeiten des Öffentlichen Verkehrs und die dispersen Standortlagen in den Stadtumlandgebieten mindern die Attraktivität des ÖPNV und reduzieren dessen Wettbewerbsfähigkeit am Mobilitätsmarkt. (2) Die Standortwahl der Betriebe nimmt auf die verkehrlichen Wirkungen wenig Bedacht; oft gibt es für Berufspendler zum privaten Pkw keine realistische Alternative. (3) Der Gütertransport verlagert sich immer weiter zum Lkw, dessen Flexibilität nahezu konkurrenzlos den Erwartungen der verladenden Wirtschaft entgegenkommt ("der Lkw als universeller Lastesel der Transportwirtschaft"). Die Verlagerungsziele bleiben bei mangelnder Abstimmung der Standortwahl aufgrund der kostenintensiven und zeitaufwändigen Umladevorgänge außerhalb der transportwirtschaftlichen Reichweite. Durch das Zusammenwirken dieser Trends werden verkehrspolitische Ziele durch die Verkehrspolitik selbst konterkariert.

Im folgenden Beitrag werden die Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung anhand der Standortentwicklung – dargestellt als

Spannungsfeld zwischen Megatrends, notwendiger Zukunftssicherung und politischer Rhetorik -

in den Zentralräumen analysiert. Strukturierende Beurteilungsraster bilden die Mechanismen der Umverteilung und der symbolischen Politik. Aus instrumenteller Sicht wird die Notwendigkeit kooperativen Verhaltens aufgezeigt.

2. Ursachen der Steuerungsdefizite

Die Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Raumordnungspolitik wurden wiederholt thematisiert. Die Umsetzungsdefizite im politischen Bereich und die Entwicklung der Standortstrukturen mit verkehrs- und umweltpolitischen Folgeproblemen provozieren die Frage nach der Steuerungskapazität des politischen Systems. Nach kritischer Einschätzung gilt, dass die Verkehrspolitik wohl eine Sektorpolitik mit der größten Diskrepanz zwischen programmatischen Ansprüchen und realer Umsetzung ist; diese Zielabweichung ist offensichtlich größer als in anderen Politikbereichen und nimmt im Zeitablauf zu. Der Verkehr hat ein Ausmaß erreicht, das den Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung deutlich widerspricht (SCHÖLLER, 2007). Obwohl die verkehrspolitischen Akteure der verschiedenen Ebene durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen gegenzusteuern versuchen, konnten bislang kein überzeugender Gleichschritt erzielt werden.

Durch die überzeugenden Vorteile der "Massenmotorisierung" und der Mobilität hinsichtlich der regionalen Erreichbarkeiten wurde der Straßenbau zum wirksamsten Instrument der Regionalentwicklung und zur primären Aufgabe der Verkehrspolitik. In Zeiten der Wachstumseuphorie wurde Straßenbau und Sicherstellung der Finanzierung mit Verkehrspolitik gleichgesetzt; andere Verkehrsformen waren weitgehend sich selbst überlassen. Die Straßenbaupolitik schuf raumplanerisch vollendete Tatsachen. Die Steuerung der Standortentwicklung wurde institutionell marginalisiert und de facto zu einer Hilfsdisziplin der Straßenplanung reduziert. In diesem Umfeld nahm die Raumplanung vorwiegend Ordnung- und Moderationsaufgaben wahr, erkennbare Entwicklungsimpulse waren nicht möglich.

Die Zunahme der Fahrten, die Vorgaben der Produktions- und Standortstrukturen sowie die gesellschaftliche Abhängigkeit vom Kraftfahrzeug haben den Spielraum für Anpassungen deutlich reduziert. Parallel dazu steigen die Ansprüche an die Qualität des Lebensraumes. In der verkehrskritischen Analyse wird festgehalten, wenn Automobilität erst einmal als großtechnisches System etabliert ist, dann folgt sie einer Eigendynamik, die sich den Versuchen einer gesellschaftlichen Steuerung erfolgreich entzieht (KRÄMER-BADONI, 1997[5)]). In steuerungspessimistischer Perspektive hat sich die Verkehrspolitik von jeder Steuerungsinitiative verabschiedet und sieht ihre Zuständigkeit in der Schaffung der Voraussetzungen für einen einigermaßen friktionsfreien Verkehrsablauf und in der Sanierung der Folgewirkungen; Trendkorrekturen liegen außerhalb der konsensfähigen Handlungskorridore. Damit wird resignierend der aktuelle Zustand als einzige Option zu Kenntnis genommen und dieser in die Zukunft extrapoliert.

Seit Jahren wird in der verkehrspolitischen Debatte die regionale Standortqualität von ausreichend dimensionierten Verkehrswegen abhängig gemacht; dadurch soll die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten sichergestellt und die rasche und termintreue Belieferung gewährleistet werden. Diese Anforderung ist immer schwerer zu erfüllen; aufgrund des anhaltenden Wachstums des Kfz-Verkehrs und der begrenzten Möglichkeiten zur Erweiterung der Verkehrsflächen[6)] öffnet sich die Schere zwischen Angebot und Nachfrage an/nach Verkehrsflächen, sodass eine Schließung der „Nachfragelücke“ durch Infrastrukturpolitik ausgeschlossen erscheint. Auch die in letzter Zeit favorisierten Systeme der „elektronischen Aufrüstung“ der Infrastrukturen (Verkehrstelematik) dürften nur eine vorübergehende Dämpfung bringen und die fehlenden Kapazitäten nicht anhaltend kompensieren (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN, 2004[7)]).

3. Zentralregionen als Problemfälle

Zentralräume zeichnen sich lagebedingt durch einen Mix positiv bewerteter Standortfaktoren, durch gute Erreichbarkeiten und große Einzugsbereiche, durch Zugänge zu ausreichenden und den Erfordernissen genügenden Arbeitskräftepotenzialen, durch ein breites Spektrum den betrieblichen Anforderungen entsprechende Serviceleistungen („quartärer Sektor“), sowie durch differenzierte öffentliche und private Einrichtungen aus. Nach der Entwicklung der letzten Jahrzehnte gelten Zentralräume als Wachsrumtreiber der regionalen Wirtschaft. Ein Großteil

der Wertschöpfung wird in den Zentralräumen erarbeitet; die Aufrechterhaltung der Funktionalität der Zentralräume ist nationales wirtschaftspolitisches Anliegen. Aufgrund von systemimmanenten Steuerungsdefiziten und mangels koordinierter Strategien entwickeln sich Zentralräume immer mehr zu planerischen Problemzonen (HIESS, 2007[8]); MANDL-BAUER, 2007[9]).

Die politisch-planerischen Optionen zur Steuerung der Entwicklung in den Zentralräumen werden unterschiedlich eingeschätzt. Aus marktorientierter-neoklassischer Sicht besteht kein politischer Interventionsbedarf, da die Dynamik weitgehend die Marktkräfte widerspiegelt und diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu optimaler Ressourcenallokation (auch Flächennutzung und Standortaufteilung) führen. Diese Sicht setzt allerdings funktionierende Märkte, also volle Information aller Akteure, keine Pfadabhängigkeiten, schelle Reaktionsmöglichkeiten aller Marktteilnehmer und keine externen Effekte voraus; da diese Voraussetzungen nachweisbar nicht erfüllt sind, kann die aktuelle Entwicklung als Ausfluss der Überlagerung von Staats- und Marktversagen bezeichnet werden. Aus staatsinterventionistischer Sicht verläuft der Entwicklungspfad weit abseits der optimalen Ressourcenallokation; eine sich selbst organisierende Problemlösung ist nicht zu erwarten. Die anstehenden Problemlagen können nur durch politische Interventionen mittels planerischer Strategien beseitigt werden (HOLZINGER K., KNILL C., LEHMKUHL D., 2003[10]).

Wird eine interventionistische Basisannahme zugrunde gelegt, lässt sich die Notwendigkeit einer den Gesamtraum betreffenden und zwischen Verkehr und Raumordnung abgestimmte Planung als zukunftsweisende Strategie mehrfach begründen: (1) wettbewerbspolitisch, denn ohne Berücksichtigung des Gesamtraumes verschlechtert sich die Konkurrenzfähigkeit gegenüber konkurrierenden Standorträumen; (2) standortpolitisch, weil ohne abgestimmte Verkehrs- und Raumplanung werden die Standortpotenziale suboptimal genutzt; die den Anforderungen der globalisierten Wirtschaft entsprechenden Faktoren können nicht auf der Ebene der Einzelgemeinden, sondern nur auf der Ebene des Gesamtraumes angesprochen werden; (3) verteilungspolitisch, denn ohne zielorientierte Planung werden Nutzen und Lasten ungleich verteilt; (4) verkehrspolitisch, weil ein Verzicht auf ein integriertes Management von Standort- und Verkehrsstrukturen führt zu Widersprüchen in anderen Politikbereichen und bewirkt hohe Folgekosten; (5) raumordnungs- und entwicklungspolitisch, denn ohne Gesamtplanung werden Optionen für die Zukunft versperrt. Eine mehrere Gemeinden umfassende Sicht der Planungsaufgaben versteht sich als Regionalisierung, d.h. in der Maßstabsvergrößerung von der kommunalen zur regionalen Ebene, und wird als logisches Pendant zur Globalisierung interpretiert (NEFISCHER, 2007[11]).

4. Umverteilungsprozesse als Problemursache

Die dargestellten Probleme sind nicht „aus dem Nichts“ – gleichsam naturgesetzlich – entstanden, sondern ergeben sich aus historisch gewachsenen Zwängen und gehorchen der Entscheidungslogik des politisch-adminstrativen Systems, sie bekommen jedoch mit den zunehmenden Verflechtungen zwischen Zentralstadt um Umland, der intensivierten Flächennutzung, mit den steigenden Fahrtweiten, den größeren Einzugsbereichen und dem großräumigen Standortwettbewerb eine Eigendynamik und eine neue Dimension, die die Dringlichkeit interventionistischer Gegensteuerung verschärfen. Die Problemlagen überschreiten die kommunale Dimension und können darum von den Gemeinden im Alleingang nicht gelöst werden. Zudem partizipieren die Akteure in unterschiedlichem Ausmaß am Wachstum bzw. sind verschieden von den Belastungen betroffen. Nach diesem Verständnis sind Zentralräume räumliche Konzentrationen von monetären und realen Umverteilungsprozessen („Umverteilungsmaschinen“).

Diese Verteilungseffekte sind Ergebnis evolutionärer Prozesse, institutionell abgesichert und finden auf mehreren Ebenen oft im Konsens zwischen den Betroffenen statt: Beispiele sind Umverteilungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor, zwischen den Gebietskörperschaften, zwischen sozialen Gruppen, zwischen Regionen (Stadt und Umland), zwischen etablierten und ansiedlungswilligen Akteuren, zwischen Durchgangsverkehr und Anrainern und vor allem zwischen Generationen; in diesem Fall werden Lasten in die Zukunft übertragen.

Die Rollenzuteilung der Akteure hat ihre Ursache in nur mehr historisch begründbaren Vorgaben und sie werden mit Interessen verbunden. Änderungen sind immer konfliktbehaftet, auch dann, wenn durch Kooperationen für alle Beteiligten bessere Lösungen erreicht werden könnten. Kooperationen werden nicht gesucht, da bei einzelnen Akteuren Nutzen und Kosten (jeweils im weitesten Sinne) in unterschied-

lichen Perioden (oft auch in unterschiedlichen Legislaturperioden) anfallen, sodass bei zu langen timelags die Nutzen politisch meist nicht realisiert werden können. Änderungen der Zuständigkeiten sind darum eine äußerst selektiv wirksame Strategie und werden nicht angedacht – geschweige denn umgesetzt. Wiederholt wurde die Aufgabe der übergeordneten Gebietskörperschaften für eine positive kooperative Regionalentwicklung, ein günstiges Ambiente für win-win-Situationen zu gestalten, aufgezeigt.

Genese und Entstehungslogik der Problemlagen entsprechen dem Grundmuster eines systemischen Organisationsverständnisses. Viele Akteure mit Zuständigkeiten für einzelne Teilsysteme optimieren innerhalb ihrer administrativen Bereiche und verursachen gesamthaft suboptimale Zustände. Trotz bestehender Einsicht in die theoretischen Zusammenhänge ergeben sich die Ursachen des Scheiterns umfassender Strategien aus der Heterogenität der interagierenden Teilsysteme mit unterschiedlichen „Systemgeschwindigkeiten“, aus der Kosten/Nutzenverteilung der verfolgten Strategien, der Komplexität der Planungsaufgaben, der Vielfalt der Akteure mit unterschiedlichen (oft auch widersprüchlichen) Interessen und Zielsetzungen und vor allem aus der Struktur der Problemlagen. Trotz der Einsicht in die Problemlagen ist aufgrund der Komplexität der Zuständigkeiten niemand z einer Änderung in der Lage.

5. Problemlösung durch symbolische Politik

Nach bisherigen Erfahrungen zählt die Planungssituation in den Zentralräumen zu den "schlecht strukturierten" oder politisch „unlösbaren“ Problemen (FÜRST, 1999[12)]). Bei dieser Einschätzung ist auch die Fristigkeit der Wirkung von Maßnahmen vor dem Hintergrund der im politischen Geschehen übliche Stimmenmaximierung innerhalb der Legislaturperioden, und dadurch Dominanz von kurzfristigen Lösungsansätzen gegenüber längerfristigen Erfordernissen und die Notwendigkeit von Kooperationen ("Politikverflechtung", siehe SCHARPF, 1997[13)]) entscheidend. Dabei werden institutionelle Altlasten unterstellt, nach denen es dem politisch-administrativen System ist es nicht gelungen, die administrativen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie der Komplexität der Problemlagen entsprechen.

Unlösbare Probleme werden durch symbolische Politik behandelt. Von symbolischer wird dann Politik gesprochen, wenn ein Zustand als Problem diagnostiziert wurde, die eingesetzten Maßnahmen und Strategien jedoch nicht die Ursachen des Problems beseitigen, sondern die Symptome verdecken oder unwirksame Maßnahmen medial inszeniert werden und dadurch Aktivität suggeriert werden soll. Die Logik der symbolischen Politik wurden von einigen politikwissenschaftlichen Autoren (zum Beispiel EDELMAN, 2005[14)] und SARCINELLI, 2005[15)]) konzeptualisiert. In der Politikwissenschaft wird der steigende Stellenwert der symbolischen Problemlösung mit zunehmender Medialisierung der Politik begründet. Beispiele für symbolische Problemlösung lassen sich bei allen politischen Systemen diagnostizieren; zum Beispiel[16)] Klimaschutz, Biotreibstoffe, Radverkehr, Verkehrskonzepte etc.

In den Zentralräumen ist Problemlösung durch symbolische Politik höchst aktuell. Beispiele sind die Beschäftigung von Gremien, die Auslagerung in Kommissionen, die Beauftragung von Expertisen (Produktion von „Wegwerfwissen“ nach POTYKA, 2007[17)]) oder Forschung durch öffentlichen Finanzierung ohne erkennbaren Bedarf ("Mäzenatentum" nach SCHNEIDEWIND, 2007[18)]). Nach einer kritischen (oder fatalistischen) Sicht lernen komplexe Gesellschaften nicht durch Zielvorgaben und Programm, sondern mehr durch Leidensdruck; dieser wird entsprechend der Position im "Umverteilungsspiel" unterschiedlich eingeschätzt, sodass diese Option als Konsenslösung ausscheidet. Unter den gegebnen (und kurz analysierten) Umständen ist eine sich selbst organisierende Problemlösung durch Eigeninitiativen der Akteure nicht zu erwarten - gefragt sind Auswege aus dem Dilemma. Angesichts der Komplexität der Problemlagen, der Vielfalt der Akteure und der Vorlaufzeit von Strategien tendiert das politische System zu relativ risikofreien "Maßnahmen in kleinen Schritten".

Aus steuerungsoptimistischer Sicht wird in sogenannten Gouvernance-Prozessen – d.h. durch zielorientierte Interventionen öffentlicher und privater Akteure - eine übereinstimmende Problemsicht und Steuerungskapazität erwartet (BENZ, 2007[19)]); in Einzelfällen sind Erfolge erkennbar. Trotz der notwendigerweise kooperativen Problemdefinition muss die Festlegung des zeitlichen Handlungshorizonts, die Ausrichtung der strategische Grundorientierung und Prozessmoderation von öffentlichen Akteuren ausgehen. Ein kooperationsfreundliches Ambiente ist ein öffentliches Gut (SCHÖNBÄCK, 2008).Aus steuerungspessimistischer Sicht scheint in den Ballungsräumen die Fortsetzung des bisherigen Trends als wahrscheinlich; auftretende oder

absehbare Problemlagen werden fragmentiert (nach administrativen Einheiten und Gebietskörperschaften) angegangen, auch wenn durch integrierte Strategien bessere Resultate erzielt werden könnten. Die Akteure partizipieren in unterschiedlichem Ausmaß (wirtschaftlich, politisch) an der laufenden Umverteilung, sodass keine ausreichenden Anreize für eine mehrheitlich tragbare Änderung gesehen werden; win-win-Situationen sind damit ausgeschlossen.

6. Auswege aus der institutionellen Endlosschleife

Die empirischen Befunde sind eindeutig. Als strukturbestimmende Problemursache wurde das historisch entwickelte institutionelle Setting diagnostiziert; funktional interagierende Bereiche werden von mehreren Akteuren mit unterschiedlichem Problemzugang, oft widersprüchlichen Zielsetzungen und voneinander abweichenden zeitlichen Planungshorizonten planerisch betreut und entsprechend ihren Zielvorgaben optimiert. Nach einer mittleren Position zwischen steuerungsoptimistischer und steuerungspessimistischer Sicht befinden sich die Problemlagen in den Zentralräumen im "blinden Fleck" der Wahrnehmung, sodass ein eventueller Steuerungsbedarf nicht oder erst bei unmittelbar anstehenden politikwirksamen Problemlagen gesehen wird. Steuerung mittels politischer Intervention ist unverzichtbar. Gefragt sind Auswege aus dem Dilemma zwischen den politisch-planerischen Altlasten und den Erfordernissen der Zukunft.

Basisvoraussetzung einer erfolgreichen Lösungsstrategie ist die Einsicht, dass die dass die Entwicklung nicht naturgesetzlich verläuft, sondern Steuerungsmöglichkeiten bestehen, auch wenn diese „jenseits“ bisher verfolgter Denkkategorien liegen. Ein Blick über Grenzen zeigt, dass in anderen Ländern die Probleme erkannt und entsprechende Strategien entwickelt werden. Beispiele mehr zukunftsorientierter Planungskulturen finden sich in der Schweiz (zum Beispiel öffentlicher Verkehr), in Deutschland (z. B. Siedlungsentwicklung), den Niederlanden (Abstimmung von Siedlung und Verkehr) und England (KREUZER, 2004[20)]). Auch wenn eine Ideallösung nicht in Sicht ist, sind nach dieser komparativen Analyse die eigentlichen Problemursachen institutioneller Natur. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht naheliegende Strategien der Änderung der administrativen Grenzen zur Schaffung größerer räumlicher Einheiten – wie Eingemeindungen – scheiden offensichtlich aus (KLUG, 2003[21)]). Als Lösungsweg ist anzustreben, dass die Akteure einen Teil ihrer Kompetenzen abgeben und zum Nutzen des Gesamtraumes zu einer gesamthaften Planung finden.

Auswege wurden wiederholt aufgezeigt und betreffen unter anderem die politisch-administrativen Zuständigkeiten, die gemeindeweise Zuscheidung der Steuereinnahmen und die Bildung von Kooperationen. Die bestehenden Entwicklungspotenziale der zentralen Regionen können nur durch eine gemeinsame und institutionalisierte Regionalentwicklung gehoben werden. Daraus ergeben sich für die handelnden Akteure (insbesondere die Gebietskörperschaften) oft paradoxen Situation: um die eigene Position zu stärken, müssen vorab die Handlungsmöglichkeiten jener Akteure erhöht werden, die bisher im kommunalen Entwicklungsprozess als Kontrahenten angesehen wurden. Das dabei zu lösende Dilemma kann als Inversion des Allmende-Problems beschrieben werden (WEICHHART, 1990[22)]). Danach können unter bestimmten Umständen durch das kollektive strategische Handeln regionaler Akteure gemeinsam nutzbare Ressourcen (also „Allmende“) in Form verbesserter regionaler Entwicklungspotenziale neu geschaffen werden; diese Produktion eines Gemeingutes ist allerdings nur dann möglich, wenn alle Akteure vergleichbare strategische Ziele verfolgen und zudem die eigenen Handlungsmöglichkeiten einschränken (PUCHINGER, 1996[23)]).

Bisherige Erfahrungen mit staatlicher Problemlösung haben gezeigt, dass die aufgezeigte planerische Ineffizienz durch informelle Kooperationen staatlicher und privater Akteure leichter behoben werden kann als durch Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen. Trotz dieser Umsetzungsprobleme scheinen diese als Governance-Prozesse (BENZ, 2007[24)]) bezeichneten Strategien für die Lösung raumplanerische Probleme, oder zur Sanierung von Defiziten im Stadt-Umlandbereich besonders geeignet. Deren Implementierung auf breiter Ebene wird als Voraussetzung für den Weg aus dem Dilemma angesehen.

Der Verkehr ist kein Einzelfall. Steigender Bedarf an der Zusammenarbeit über die tradierten Grenzen der Gebietskörperschaften wird auf verschiedenen Ebenen geortet. Mit zunehmender Vernetzung der Problemlagen können gegensteuernde Maßnahmen oft nur mehr im Verbund mehrerer Gebietskörperschaften gesetzt werden. Diese geforderten neuen Qualitäten von Politik- und Planungsprozessen werden zusammenfassend als "Governance Capacity"

bezeichnet (BIEKER, OTHENGRAFEN, 2005[25)]); darunter wird die Fähigkeit von Regionen zu Kooperationen und Selbststeuerung im Hinblick auf die regionale Handlungsfähigkeit verstanden (HÖFLER, 2006[26)]).

Goverance Capacity wird durch das Zusammenspiel von drei Faktoren bestimmt: (1) Social Capacity bezeichnet den Aufbau von Kooperationsbeziehungen und Wertvorstellungen als Folge der wechselseitigen Bindungen über Vertrauen, Austauschbeziehungen und sozioökonomische Beziehungen zwischen den regionalen Akteuren ("Beziehungsressourcen"), (2) Intellectual Capacity - in Form von kooperativ gewonnen Wissen und Know-How - beinhaltet die Wissensressourcen, das institutionelle Arrangement, gemeinsame Problemdefinitionen sowie das strategische Politik- und Planungswissen einer Region, und (3) Political Capacity bezeichnet die kollektive Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Region (Mobilisierungsressourcen, Organisations- und Artikulationsfähigkeit sowie politisches Machtpotenzial und Durchsetzungsvermögen), die Organisationen und Netzwerke (BIEKER, OTHENGRAFEN, 2005[27)]).

Kooperationen sind ambivalent: Kooperationen erzeugen zusätzliches Wissen, setzten aber auch Wissen voraus. Da dieser Innovationsprozess durch einen rückgekoppelten Kreislauf von Innovation und Diffusion (Verbreitung) gekennzeichnet ist, muss es Ziel einer innovationsorientierten Politik sein, diesen zirkulären Prozess anzuregen und dessen kumulative Wirkung zu nutzen. Je eher es gelingt, Wissen-Spillovers innerhalb ihrer Grenzen zu erleichtern, desto stärker ist die kumulative Wirkung des Innovationsprozesses für die Region. (KRAMAR, 2005[28)]). Angesichts der Herausforderungen im Öffentlichen Verkehr ist die Förderung von Kooperation eine strategische Notwendigkeit für die Aufgabenträger.

Erst sukzessive, nachdem wesentliche Entscheidungen getroffen sind und die Verkehrslandschaft nicht rückgebaut werden kann, werden in Anbetracht der Grenzen bisheriger Strategien Forderungen nach integrativer Verkehrspolitik laut (siehe BAUM/BECKMANN, 2002[29)]). Dadurch sollen die traditionell entlang der Trennlinien zwischen den Verkehrsträgern fragmentierten Ansätze überwunden werden. Es wird gefordert, dass die Trennung der Sektorpolitiken durch ein integriertes Management der regionalen Standort- und Verkehrsstrukturen abgelöst werden muss (KUTTER, 2005[30)]). Für die Umsetzung bieten sich Governance-Strukturen an.

Die Analyse anstehende Planungsfälle bestätigt die Erfahrung, dass weitgehend Konsens über die Notwendigkeit von Kooperationen auf den verschiedenen Ebenen besteht; auch wird der Lösungsbeitrag der Zusammenarbeit eingestanden. Offen bleibt die Frage, wie die Akteure zu einem kooperationsfreundlichen Ambiente finden, dass nach einer gewissen Übergangszeit für alle Partner Vorteile nachweisbar und politisch verwertbar sind. Damit kommt dem Problemverständnis und den Lösungsinitiativen der übergeordneten Gebietskörperschaften ein erfolgskritischer Stellenwert zu. Notwendig ist, die Voraussetzungen für ein Denken in Kategorien der Regionen zu etablieren. Eine unvoreingenommene wissenschaftliche Beratung kann die Entscheidungen erleichtern.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Seit Beginn einer institutionalisierten Raumordnung sind die Wechselwirkungen zwischen der Raumordnungs- und Verkehrspolitik bekannt, in der praktischen Politik jedoch wenig operativ umgesetzt. Die Beziehungen zwischen den Sektorpolitiken lassen sich durch ein zwischen den Eckpunkten (1) einseitige Instrumentalisierung (3) konsequente Nichtwahrnehmung und (3) gegenseitige Schuldzuweisung bei Problemlagen aufgespanntes Dreieck markieren. Trotz verschiedener Ansätze konnten die divergierenden Problemlagen bisher nicht harmonisiert werden. Der Verzicht auf abgestimmte Strategien hat für die betroffenen Gebietskörperschaften Nachteile, wie erhöhte Kosten der Infrastrukturbereitstellung, Beeinträchtigung der Umweltsituation und schlechtere Ausgangspositionen im Standortwettbewerb.

Ein erheblicher Teil der Schwierigkeiten der Abstimmung ergibt sich aus der historischen Entwicklung („Pfadabhängigkeiten“) und den Zuständigkeiten verschiedener Akteure ("Politikverflechtung"). Während die Raumplanung in der Kompetenz der Länder und Gemeinden liegt, wird die Verkehrspolitik von bundespolitischen Entscheidungen (und der EU) bestimmt. Die Vertreter der Gebietskörperschaften haben naturgemäß Eigeninteressen im Fokus und verfolgen nicht zwangsläufig einfach harmonisierbare Zielsetzungen.

In Zentralräumen überlagern sich mehrere Umverteilungsprozesse; diese sind Ergebnis mehrere Jahre

dauernder Entwicklungen, institutionell abgesichert und finden auf mehreren Ebenen statt: Wie bei Umverteilungen üblich gibt es Gewinner und Verlierer. Änderungen sind immer konfliktbehaftet, auch dann, wenn durch Kooperationen für alle Beteiligten bessere Lösungen erreicht werden könnten und werden darum nicht angedacht – geschweige denn umgesetzt. Die Probleme der Ballungsräume ergeben sich aus der Überlagerung mehrerer Dilemmasituationen.

Nach einer Kategorisierung der Problemlagen zählt die Planungssituation in den Zentralräumen zu den sogenannten „unlösbaren“ Problemen; „unlösbar“ heißt, dass im aktuellen politischen Kontext die Nachteile einer Lösung (allgemein die politischen „Kosten“) höher bewertet werden als deren Nutzen. Bei dieser Einschätzung mag auch die im politischen Geschehen übliche Stimmenmaximierung innerhalb der Legislaturperioden, und dadurch Dominanz von kurzfristigen Lösungsansätzen gegenüber längerfristigen Erfordernissen eine Rolle spielen.

Unter den gegebnen Umständen ist eine sich selbst organisierende Problemlösung durch Eigeninitiativen der Akteure nicht zu erwarten. Nach einer kritischen (oder fatalistischen) Sicht lernen komplexe Gesellschaften nicht durch Zielvorgaben und Programm, sondern mehr durch Leidensdruck; dieser wird entsprechend der Position im "Umverteilungsspiel" unterschiedlich eingeschätzt, sodass diese Option als Konsenslösung ausscheidet. Nach dem Verständnis der Politikwissenschaft werden unlösbare Probleme durch symbolische Politik gelöst.

Als konsensfähiges Leitbild gilt eine nachhaltige Entwicklung, die allerdings bis zur operativen Ebene konkretisiert werden muss; bei Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik werden die Ziele eines nachhaltigen Verkehrssystems deutlich verfehlt. Die Folgen dieser Zielabweichung beschränken sich nicht auf die Beeinträchtigung der Wohn- und Aufenthaltsqualität durch Lärm und Schadstoffe und steigende Beiträge zur Veränderung des Weltklimas, sondern betreffen auch die Qualität des Verkehrsablaufes auf den Straßen, die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten, die Genehmigungsfähigkeit weiterer Betriebe; zwangsläufig sind dadurch Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft insgesamt betroffen. Im Fokus stehen die Zentralräume als Standortregionen und Wachstumstreiber.

In Regionen mit dichter Nutzung tun sich neue Problemfelder auf, die unter „Emissionskonkurrenz“ zusammengefasst werden können. Der von der Europäischen Union verfolgte Umgebungsschutz begrenzt die Schadstoffbelastung von Regionen, vorerst ohne Berücksichtigung der Emissionssektoren. Bei Annäherung an die oder Überschreitung der Grenzewerte ist die Genehmigung von Betriebsanlagen (Erweiterung oder Neuerrichtung) an Auflagen zu binden. Ohne wirksame gegensteuernde Maßnahmen wird dadurch regionale Standortqualität erheblich eingeschränkt.

Gegenwärtig ist Nachhaltigkeit im Verkehr mehr Utopie oder Gegenstand der symbolischen Politik als konkrete Entscheidungsgrundlage oder Handlungsanweisung. Als Hinderungsgründe gelten demokratiepolitische Bedenken, nach denen zwangsläufig kurzfristige Erfordernisse Priorität vor längerfristigen Notwendigkeiten zukommt. Wenn die in programmatischen Dokumenten formulierten Ziele mehr als politische Rhetorik sein sollen, ist eine Trendänderung unverzichtbar. Notwendig erscheint ein qualifizierter öffentlicher und fachlicher Diskurs, in dem Nachhaltigkeit als Zukunftsstrategie entwickelt wird, und in dem aufgezeigt wird, dass Nachhaltigkeit nicht nur Verzicht oder Einschränkung bedeutet, sondern der einzig gangbare Weg in die Zukunft. Handlungsbedarf ergibt sich auch aus der Sicht der Standortentwicklung. Notwendig ist die Gebietskörperschaften übergreifenden Problembewusstseins. Hinderungsgründe sind dabei nicht allein Umsetzungsmängel, sondern auch Erkenntnisdefizite. Damit kommt einer wissenschaftlichen Beratung ein hoher Stellenwert zu.

Erst sukzessive, nachdem wesentliche Entscheidungen getroffen sind und die Verkehrslandschaft nicht rückgebaut werden kann, werden in Anbetracht der Grenzen bisheriger Strategien Forderungen nach integrativer Verkehrspolitik laut. Dadurch sollen die traditionell entlang der Trennlinien zwischen den Verkehrsträgern fragmentierten Ansätze überwunden werden. Es wird gefordert, dass die Trennung der Sektorpolitiken durch ein integriertes Management der regionalen Standort- und Verkehrsstrukturen abgelöst werden muss. Für die Umsetzung bieten sich Governance-Strukturen an. Dabei kommt den übergeordneten Gebietskörperschaften – insbesondere den Ländern – ein entscheidender Stellenwert zu.

1) Erweitertes Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland

2) WEICHHART P. (2000): Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum – Handlungsstrategien der Stadt Salzburg, Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung, im Auftrag der Stadt Salzburg, Salzburg

3) EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006): Urban Sprawl in Europe, The ignored Challenge, European Commission Directorate General, Joint Research Centre, EEA-Report Nr. 10 / 2006, Copenhagen (http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en/eea_report_10_2006.pdf; abgefragt am 22. August 2007)

4) SCHÖLLER O. (2007): Verkehrspolitik. Eine problemorientierte Einführung, in: SCHÖLLER O., CANZLER W., KNIE A. (Hrsg): Handbuch Verkehrspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWW Fachverlage GmbH, Wiesbaden

5) KRÄMER-BADONI (1997): Vorwort zu KUHM C. (1997): Moderne und Asphalt, Die Automobilisierung als Prozess technologischer Integration und sozialer Verflechtung, Centaurus Verlag, Pfaffenweiler

6) Dagegen sprechen die Tragfähigkeit ökologischer Systeme, die Akzeptanz der Bevölkerung und schließlich Fragen der Projektfinanzierung

7) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2004): Telematik im Verkehr, Entwicklungen und Erfolge in Deutschland, Berlin

8) HIESS H. (2007): Nachhaltige Mobilität – Heiße Kartoffel zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung, Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland

9) MANDLBAUER A. (2007): Strategien zur Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse in der Stadtregion Linz, Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland

10) HOLZINGER K., KNILL C., LEHMKUHL D. (HRSG., 2003): Politische Steuerung im Wandel; Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Leske + Budrich-Verlag, Opladen

11) NEFISCHER B.A. (2008): Handlungsfelder der Regionalentwicklung im Wettbewerb der Regionen, in: Der Öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden, hrsg. vom ifip, Heft 4 / 2007

12) FÜRST D (1999): Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planung als politischer Prozess, Vorlesungsskriptum, unter http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm_Theorie.htm (15. Jänner 2007)

13) SCHARPF F. W. (1997): Games real Actors Play, Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Colorado

14) EDELMAN M. (2005): Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Campus Bibliothek, Campus Verlag, Frankfurt am Main, Erstauflage 1976

15) SACINELLI U. (2005): Politische Kommunikation in Deutschland, Zur Politikvermittlung in demokratischen Systemen, Verlag für Sozialwissenschaften

16) Die Einschätzung einer politischen Aktivität als symbolische Politik ist nicht frei von subjektiven Elementen und unterliegt darum einer größeren Bandbreite

17) POTYKA H. (2007): Pionierzeit: Das Brot der frühen Jahre, in: RAUM, Heft 67 / 07, herausgegeben vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR)

18) SCHNEIDEWIND P. (2007): Wissenschaft und Politik: mehr als ein Missverständnis, in: RAUM Heft 67 / 07, herausgegeben vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR)

19) BENZ A. et al. (2007): Handbuch Governance, theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden

20) KREUZER B. (2004): Wechselwirkungen zwischen Raumordnung und Verkehrsentwicklung, Der Beitrag der Raumordnung zu einer geordneten Verkehrsentwicklung. Erfahrungen und best-practice Beispiele aus dem EU-Raum, im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung / Verkehrskoordinierung, Linz

21) KLUG F: (2003): Lösung der Stadt-Umland-Problematik, Kommunale Forschung in Österreich, Heft 112, Herausgeber Magistrat der Stadt Linz, Linz

22) WEICHHART, P. (1990): Raumordnung im Spannungsfeld der Gesellschaft-Umwelt-Beziehungen, in: Frühlingserwachen in der Salzburger Raumordnung, Symposium zur Novellierung des Salzburger Raumordnungsgesetzes, Wien

23) PUCHINGER K (1996): Das Agglomerationsdilemma – Vorteile ohne Nachteile, in: DÖRR H. (Hrsg.): Interkommunale Kooperationen in Stadtregionen, Wien

24) BENZ A. et al. (2007): Handbuch Governance, theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden

25) BIEKER s., OTHENGRAFEN F. (2005): Organising Capacity - Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel, in: RuR, Heft 3/2005

26) HÖFLER L. (2006): Was Kooperationen so faszinierend macht?, in: Verkehr und Technik, 2006, Heft 8

27) BIEKER s., OTHENGRAFEN F. (2005): a. a. O.

28) KRAMAR H. (2005): Standortfaktoren der Wissensproduktion: Empfehlungen für eine innovationsorientierte Regionalpolitik, in: Der öffentliche Sektor - Forschungsmemoranden, hrsg. vom ifip der TU Wien, Heft 3/2005

29) BAUM H., BECKMANN K.J. und Mitarbeitern (2002): Integrierte Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 73.Jahrgang, 2002, Heft 2, Seite 73 - 113; Verkehrs-Verlag J. Fischer, Düsseldorf

30) KUTTER E. (2005): Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft; Aufgaben, Maßnahmenspektrum, Problemlösungen, Erich Schmidt Verlag, Berlin

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 ODA[1)] 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 Goals[2)] 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 Jeffry 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 Hilfsgelder 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 erreich 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. Euro[3)]. 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 beschäftigt[4)], 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 umgesetzt[5)] - im Schwinden sehen (vgl. AGEZ, EU-Plattform, 2006).

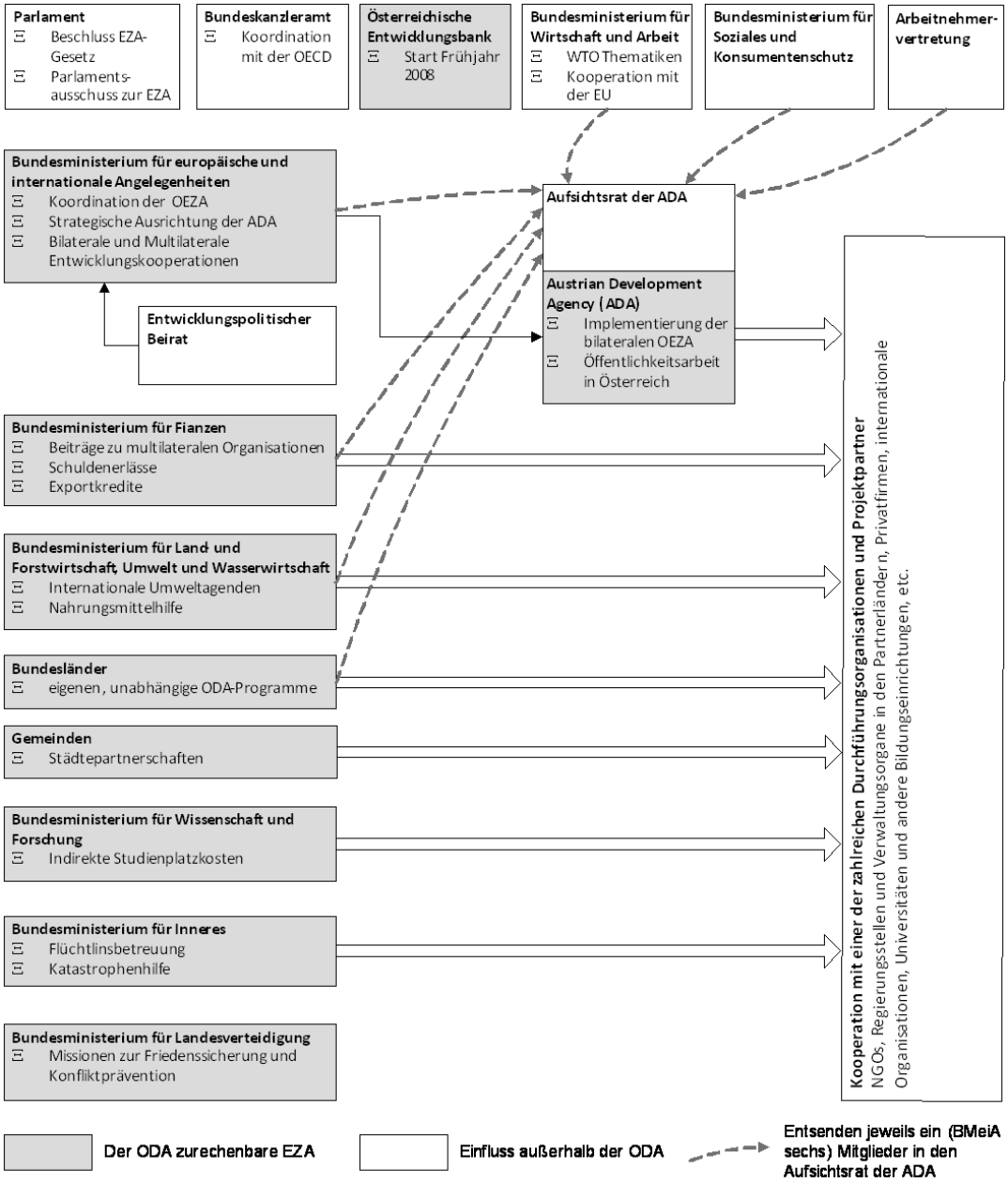
Nicaragua als Schwerpunktland der OEZA und seine Entwicklungsperspektiven

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 Revolution[6]. Das offizielle Österreich unterstützte die Alphabetisierungskampagne der ersten sandinistischen Regierung (1979 – 1990), die Versorgung der Bevölkerung in ausgewählten Regionen des Landes mit Nahrungsmittel 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 Annährung 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 Ahmadineyad „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

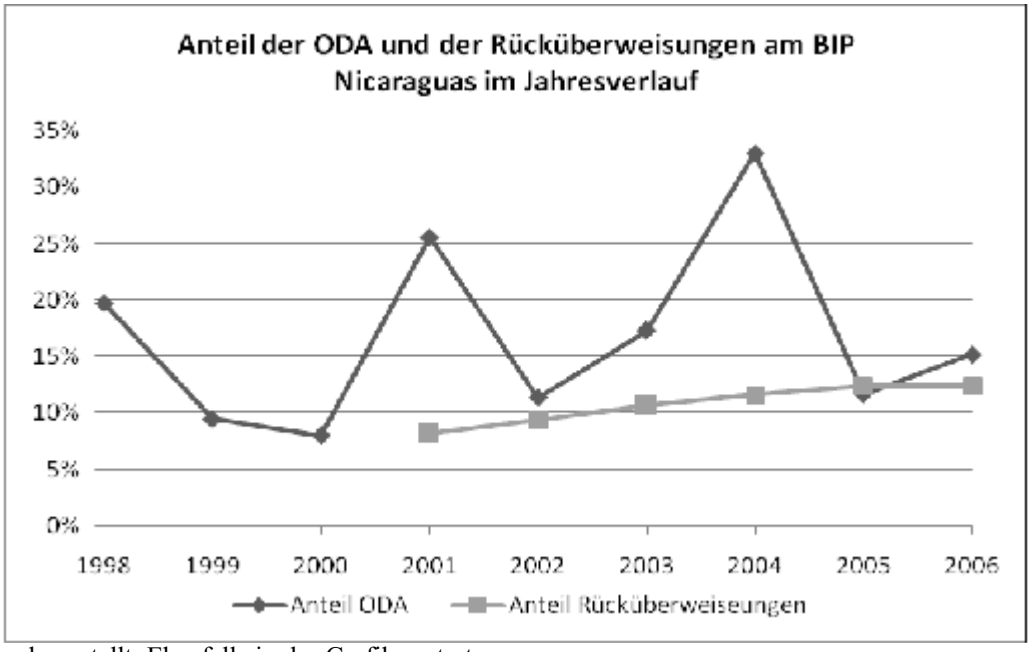
Insgesamt flossen in den letzten 30 Jahren (bis inkl. 2006) 13,6 Milliarden US-Dollar von der internationalen Gebergemeinschaft nach Nicaragua, 12,2 Mrd. davon seit der Abwahl der Sandinisten ab 1990 (OECD, 2008, www). Etwa 70% der Gesamtsumme stammen von bilateralen Gebern, der Rest von multilateralen 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 Liebkind der internationalen Gebergemeinschaft bezeichnet wird: die auf Grund ihrer politischen und wirtschaftlichen Entwicklung gut mit Nicaragua vergleichbaren Nachbarstaaten, Honduras und El Salvador, empfingen 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 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 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 Miriam[7)], welches kostenlose Rechtsberatung sowie Stipendienprogramme für Frauen anbietet, oder das Zentrum für eine sauberere Produktion[8)], 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



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 Mittelbetreiben, die eher schon vorhandene Potentiale unterstütze. 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 wirtschaftlicher 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 Wirtschaftstruktur 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 IIZ[9)] sowie den beiden lokalen NGOs IPADE[10)] und CIPRES[11)]. 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 angebauten 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 Umweltreferenten 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 einzugestehen 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 teilgenommen 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, Migrationsverluste), 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 Augenmerkt 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 revolvierender 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 costaricanischen 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 revolvierende 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 vorrangegangenen 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 fortwirtschaftliche 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 alignement 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 Hilfsgeldern 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 Hilfsgeldern, 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 Hilfsgelder 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 aufzuoktroyieren, 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). Cambrige, 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. Washingotn 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 Desarollo 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: Nacional Oceanographic Atmosferic 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: Sitema 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.

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.

5) ADA: Mittelflüsse an Projektträger,

www.ada.gv.at/up-media/2768_mittelfl_sse_an_projekttr_ger.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).

Fair Trade - der Faire Handel und sein Funktions- und Wirkungsweise

Sandra Kotynski

Die gleichbedeutenden Begriffe „Fair Trade“ und „Fairer Handel“ waren besonders in den letzten Jahren verstärkt zu hören und standen auch durch öffentliche Kampagnen zunehmend im Vordergrund. Gleichzeitig wurde nicht nur die Auswahl an Produkten, die mit dem entsprechenden Fairtrade Gütesiegel gekennzeichnet sind, immer vielfältiger, sondern sie fanden auch verstärkt Eingang in die Supermärkte, die heute zumeist eine Reihe unterschiedlicher fair gehandelter Produkte vertreiben.

Dieser kommerzielle Erfolg des Fairen Handels wirft rasch die Frage auf, welche Kriterien bzw. Standards überhaupt hinter dem Fairtrade Gütesiegel stehen, in welcher Form diese kontrolliert werden und welche Ziele mit der dementsprechenden Zertifizierung verbunden sind.

Was Letztere anbelangt, so stellt sich bei einer genaueren Auseinandersetzung mit der Thematik des Fairen Handels heraus, dass dessen grundlegendes Ziel in der Unterstützung ökonomisch benachteiligter Arbeiter[1)] bzw. Produzenten des Südens durch die Schaffung besserer Handelsbedingungen besteht. Diesbezüglich geht es also darum, welche realen Auswirkungen der Faire Handel auf die Produzenten des Südens hat und ob bzw. in welcher Art und Weise diese Auswirkungen über die Zahlung höherer Preise - jenes Kriterium, das in der Öffentlichkeit als die Errungenschaft des Fairen Handels präsentiert wird - hinausgehen.

Neben der Armutsreduzierung strebt der Faire Handel aber ebenso Bewusstseins- und Kampagnenarbeit an, um auf die Ungerechtigkeiten im konventionellen Handel aufmerksam zu machen. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung eines dementsprechenden Bewusstseins bei den Konsumenten des Nordens, sondern auch um die Veränderung der Handelspraktiken konkurrierender, privatwirtschaftlicher Unternehmen.

Die Auswirkungen des Fairen Handels gehen demnach weit über die Produzenten hinaus und sind sehr breit gefächert.

Dieser Aufsatz soll nicht nur einen Überblick über die Ziele, Prinzipien sowie die Funktionsweise des Fairen Handels ermöglichen, sondern v.a. Aufschluss über die erwähnten verschiedenen Ebenen, auf denen der Faire Handel Einfluss ausübt, geben. Ebenso sollen die Schlüsselprobleme, mit denen der Faire Handel momentan konfrontiert ist, bzw. die zukünftigen Herausforderungen kurz skizziert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass im folgenden der Ausdruck Fair Trade (bzw. Fairer Handel) immer dann verwendet wird, wenn allgemein auf die Fair Trade Bewegung bzw. die Arbeit von alternativen Handelsorganisationen (ATOs) oder Netzwerken des Fairen Handels Bezug genommen wird. Der Term Fairtrade kommt hingegen dann zum Tragen, wenn ein Zusammenhang mit dem Zertifizierungsprozess bzw. dem Labelling-System der FLO, der dafür zuständigen Organisation, besteht.[2)]

1. Der Faire Handel

1.1 Die Entwicklung der Fair-Handels-Bewegung

Historisch gesehen kann die wirtschaftliche Entwicklung der Fair Trade Bewegung in verschiedene Phasen eingeteilt werden.

So nahm der Fair Trade Gedanke erstmals nach dem zweiten Weltkrieg Gestalt an, als Wohltätigkeitsorganisationen aus Westeuropa und den USA handwerkliche Produkte bzw. Stickereien (v.a. aus lateinamerikanischen Staaten) zu importieren begannen, um das ökonomische Dasein der betroffenen Produzenten zu unterstützen.[3)] In den darauffolgenden Jahren nahmen sich in vielen Ländern Europas diverse Aktionsgruppen des Fairen Handels an und gründeten eigenständige Importorganisationen (vgl. Pilz, 2001, S.16), um Produzenten in südlichen Ländern erstmals die Chance zum direkten Handel (möglichst ohne Zwischenhändler) mit der entwickelten (westlichen) Welt zu eröffnen.[4)] Als Beispiele sind die heutigen Importorganisationen EZA (Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt Gesellschaft m.b.H.) in Österreich, GEPA in Deutschland oder etwa CLARO in der Schweiz zu nennen.[5)]

In den 1980er Jahren - einem aus Sicht vieler Entwicklungsländer „verlorenen Jahrzehnt“ - bewirkten zu niedrige Warenpreise, ein schrumpfender Weltmarkt für einen Teil der Produkte kombiniert mit steigenden Schulden sowie höher

werdenden Zinsen ein Auseinanderklaffen der globalen Armutsschere und die Entwicklung einer immer größeren Handelsfalle für Entwicklungsländer.[6)] Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft hielt die neo-liberalistische Wirtschaftstheorie mit dem Leitbild einer freien kapitalistischen Marktwirtschaft mit mehr Wettbewerb, Marktöffnung und Abbau von Handelsschranken Einzug (vgl. Kleine, 2005, S.24). Der internationale Konsens darüber, dass Handel das beste Mittel zur Armutslinderung in den Entwicklungsländern darstellt, wuchs beständig[7)] und die Forderung nach „Trade not Aid" wurde immer lauter.

Dieser Ruf nach „Hilfe zur Selbsthilfe" - im neo-liberalen Kontext umgesetzt in „Handel statt Hilfe" (vgl. Kleine, 2005, S.28) - sowie die ursprüngliche Intention zur Verbesserung der ökonomischen Situation südlicher Produzenten veranlasste die ATOs (alternative Handelsorganisationen) bzw. Importorganisationen zur Entwicklung von Strategien, um fair gehandelte Produkte zusätzlich absetzen zu können[8)]. Die entscheidende Idee, ein Fair Trade Siegel nach dem Vorbild bereits vorhandener und erfolgreich eingeführter Ökosiegel zu entwickeln und so den Zugang zur breiten Öffentlichkeit zu schaffen, kam aus den Niederlanden und resultierte 1988 in der Schaffung des „Max Havelaar Labels" für Kaffee[9)]. Dieses Label galt als Nachweis, dass Produkte entsprechend vorgegebener Kriterien fair gekauft, gehandelt und verkauft wurden[10)]. In den folgenden Jahren entstanden in Europa und Nordamerika 17 derartige non-profit Fair Trade Siegelinitiativen (vgl. Pilz, 2001, S.17), die sich schließlich im April 1997 zusammenschlossen und die Dachorganisation FLO International - Fairtrade Labelling Organizations International - gründeten.[11)] Diese Organisation ist nunmehr verantwortlich für die Entwicklung internationaler (einheitlicher) Fairtrade Kriterien, die Zertifizierung von Produkten sowie die Kontrolle des Handels entsprechend dieser Kriterien (vgl. Kocken, 2003, S.3). Seit 2003 ersetzt das international einheitliche Fairtrade Logo (s. Abb.2) die zuvor unterschiedlichen nationalen Siegel, u.a. das in Österreich für zehn Jahre gültige TransFair-Logo (s. Abb.1).

Das einheitliche Siegel soll den internationalen Warenverkehr erleichtern, die Möglichkeit bieten, fair gehandelte Produkte in vielen Ländern sofort zu erkennen[12)] und nicht zuletzt diese Produkte mit dem dahinterstehenden Konzept bei einer breiteren Konsumentenschicht bewerben.

Die jüngste Phase des Fairen Handels ist durch das Wachstum in der Breite (das „going mainstream" des Fairen Handels) gekennzeichnet, da der augenscheinliche Erfolg des Fairen Handels zunehmend auch traditionelle Akteure - wie etwa Starbucks in der Kaffeebranche - dazu ermutigt, in diesen neuen Markt einzudringen.[13)]

Abbildung 1: Das alte Transfer-Siegel

Quelle: www.transfer.org, 7.8.2007

Abbildung 2: Das neue Transfer-Siegel

Quelle: www.transfer.org, 7.8.2007

1.2 Die Grundsätze des Fairen Handels

Im Rahmen des informellen Netzwerks FINE[14)] wurde im Oktober 2001 eine gemeinsame, international anerkannte Definition des Fairen Handels entwickelt[15)] :

„Fairer Handel ist eine Handelspartnerschaft, die auf Dialog, Transparenz und Respekt beruht und nach mehr Gerechtigkeit im internationalen Handel strebt. Durch bessere Handelsbedingungen und die Sicherung sozialer Rechte für benachteiligte ProduzentInnen und ArbeiterInnen – insbesondere in den Ländern des Südens – leistet der Faire Handel einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung. Fair-Handelsorganisationen engagieren sich (gemeinsam mit VerbraucherInnen) für die Unterstützung der

ProduzentInnen, die Bewusstseinsbildung sowie die Kampagnenarbeit zur Veränderung der Regeln und der Praxis des konventionellen Welthandels.“ [16)]

In erster Linie zielt der Faire Handel demnach darauf ab, den am meisten benachteiligten Produzenten in Entwicklungsländern den Weg aus der Armut zu weisen, indem er ihnen ermöglicht, eigenständig zu produzieren und am internationalen Handel teilnehmen zu können. Entgegen den konventionellen Handelsbeziehungen steht nicht der maximale Ertrag der weiteren Abnehmer (Zwischenhändler etc.) im Vordergrund, sondern das Ziel der Bezahlung von fairen Preisen, welche den Produzenten neben der Deckung grundlegender Lebensbedürfnisse auch Weiterentwicklung ermöglichen.

In operationaler Hinsicht ist Fairer Handel durch folgende Schlüsselpraktiken charakterisiert:

- Zahlung festgelegter Mindestpreise, die üblicherweise über dem Weltmarktniveau liegen und Löhne ermöglichen, welche die Lebenshaltungskosten der Produzenten decken.
- Fokus auf Entwicklung und technische Hilfe durch Zahlung von Fairtrade Prämien für längerfristige soziale Projekte (z.B. Schulen, Gesundheitsversorgung, Trinkwasseraufbereitung, Infrastruktur etc.).
- Direkter Handel mit den Produzenten unter Ausschluss ausbeuterischer Zwischenhändler in der globalen Versorgungskette.
- Transparente und langfristige Handelsbeziehungen.
- Gegenseitig förderliche und nicht konkurrenzbetonte Geschäftsabschlüsse zur Stärkung der auf beiderseitigem Respekt basierenden Beziehung zwischen Käufer und Produzent.
- Bereitstellung von Krediten auf Nachfrage sowie Vorfinanzierung.
- Weitergabe von Marktinformation (über Preise, neue Trends etc.) an Produzenten.
- Demokratische Organisation der Produzenten und Arbeiter.
- Forcierung nachhaltiger Produktionsweisen – Zahlung einer zusätzlichen Prämie für biologisch kontrollierten Anbau.
- Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit[17)] .

Indem also der Faire Handel seinen Fokus nicht auf die Konsumenten, sondern auf die Produzenten legt, versucht er den Aufbau gerechterer Beziehungen zwischen der „ersten“ und „dritten Welt“ zu ermöglichen. Direktere Handelsbeziehungen zwischen Produzenten- und Konsumentengruppen in den beiden Welten sollen geschaffen und nicht zuletzt das Verständnis der Konsumenten für die Notwendigkeit unabhängiger bzw. eigenständiger Entwicklung der benachteiligten Produzenten hervorgebracht werden.[18)]

Die Grundvoraussetzung für die Erreichung dieser Ziele bildet die Einhaltung der von der FLO entwickelten spezifischen Standards und Kriterien seitens der Handelspartner im Süden, was in weiterer Folge zur entsprechenden Zertifizierung der Produkte führt[19)]. Zu den Handelspartnern zählen sowohl Kleinbauern und Kleinproduzenten - sofern diese demokratisch geführte Kooperativen, Verbände oder andere Arten von Organisationen gebildet haben -, als auch Unternehmen mit angestelltem Personal, wie etwa Farmen, Plantagen, Fabriken oder Manufakturen. [20)]

In Hinblick auf die Fairtrade-Zertifizierung[21)] können prinzipiell die Generic Fairtrade Standards sowie die Product-specific Fairtrade Standards unterschieden werden[22)]. Während es sich bei Ersteren um allgemeine Standards handelt, die sich auf die soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung der Handelspartner beziehen[23)], legen Zweitere spezifische Anforderungen an die unterschiedlichen Produkte fest und regulieren zusätzlich die Beziehungen unter Fairtrade Produzenten, Exporteuren und Importeuren. Diese Regelungen inkludieren die Zahlung des Mindestpreises, die Bereitstellung von Kreditmitteln sowie die langfristigen Handelsbeziehungen.[24)]

Bei der Herausgabe dieser Standards folgt die FLO bestimmten international anerkannten Standards sowie Konventionen, wobei besondere Beachtung der International Labour Organization (ILO) gilt, welche die weltweit meist akzeptiertesten Grund-Arbeitsrechte entwirft. Darüber hinaus fordert die FLO aber auch die Einhaltung nationaler Gesetze, sofern diese nicht im Widerspruch zu internationalen Standards und Konventionen stehen.[25)]

1.3 Der Weg zum Zertifikat

Die FLO besteht grundsätzlich aus zwei Organisationen: Während die FLO International e.V. die zuvor erwähnten Standards formuliert, überprüft und

weiters den Produzenten Hilfestellung gibt, die Fairtrade Zertifizierung zu erwerben und aufrechtzuerhalten, ist die FLO-Cert GmbH jene im Eigentum der FLO stehende internationale Zertifizierungsgesellschaft, die für die Inspektion und Zertifizierung von Produzentenorganisationen und Händlern zuständig ist[26]. Sobald also das Zertifizierungskomitee der FLO-Cert die Einhaltung der Standards seitens der Produzentenorganisationen bestätigt und die Zertifizierung genehmigt hat, können auch weltweit tätige Exporteure, Importeure und Weiterverarbeitungsbetriebe um die Teilnahme am Fairtrade System ansuchen. Ebenso wie die Produzenten müssen sich auch diese „Trader" einer genauen Prüfung seitens der FLO-Cert unterziehen, bei der die Einhaltung der Standards genau kontrolliert wird. Zudem erklären sie sich bereit, sämtliche Transaktionen offenzulegen, indem sie der FLO und/oder den nationalen Siegelinitiativen Bericht über Kauf und Verkauf von Fairtrade Produkten erstatten.

Sobald eine Import-Organisation Fairtrade zertifizierte Produkte (bzw. Rohstoffe) gekauft hat, fällt die Überwachung und Überprüfung der weiteren Versorgungskette bis hin zum Endprodukt, auf dem schließlich das Fairtrade Siegel angebracht wird, in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen nationalen Siegelinitiative. Aus diesem Grund müssen alle Unternehmen, welche die entsprechenden Rohstoffe bzw. Produkte von den FLO-authorisierten „Tradern" bzw. zertifizierten Handelspartnern ankaufen, von den nationalen Siegelinitiativen bzw. der FLO lizenziert sein[27]. So hat z.B. das Unternehmen „Starbucks" die Lizenz von TransFair USA erworben, gerösteten Fairtrade Kaffee zu verkaufen.[28]

Um die kontinuierliche Einhaltung aller relevanten Standards sicherzustellen, werden einerseits Produzenten und „Trader" in einem jährlichen Zyklus re-inspiziert, andererseits sind unangekündigte Besuche von FLO-Inspektoren jederzeit möglich[29]. Zusätzlich zu den Kontrollen während der Produktion wird auch der gesamte Vertriebsweg ständig überwacht (Warenflusskontrolle), um die Glaubwürdigkeit der zertifizierten Produkte sicherzustellen. Dieses Ineinandergreifen von Zertifizierung, Überwachung und Lizenzvergabe garantiert, dass nur Produkte und Inhaltsstoffe, die auf der Produktionsstufe zertifiziert wurden, am Ende auch als zertifizierte Fairtrade Produkte gekennzeichnet werden können und somit die Integrität der Vertriebskette nicht verletzt wird. [30]

2. Die Auswirkungen des Fairen Handels

Was bewirkt der Faire Handel und worin besteht der Unterschied zum konventionellen Handel? Wie wirkt er sich in der Realität auf Produzenten und deren Familien aus? In Bezug auf diese oft gestellten Fragen ist festzuhalten, dass die Auswirkungen auf Produzenten zum einen sehr stark von verschiedenen Faktoren wie der Struktur und spezifischen Situation der Produzentenorganisation, dem Kontext der Region und des Landes sowie dem hergestellten Produkt abhängen, zum anderen dürfen die Auswirkungen nicht auf ökonomische Aspekte (wie z.B. den Mindestpreis) reduziert werden. Zwar spielen Letztere eine entscheidende Rolle bei der Armutslinderung und Lebensstandardverbesserung der betroffenen Produzenten, die reine Ökonomie ist jedoch für eine umfassende Erklärung der Auswirkungen nicht ausreichend[31].

Die angesprochenen Effekte auf die Produzenten des Südens sind unumstritten, aber nicht die alleinigen. Daneben trägt der Faire Handel entscheidend zur Bewusstseinsbildung von nordischen Konsumenten und damit zur Weiterentwicklung des „ethischen Konsums" bei. Die dritte Art von Auswirkungen liegt auf der Ebene der freien Marktwirtschaft[32]. Diese drei Ebenen, auf denen der Faire Handel Einfluss ausübt, sollen im folgenden nun kurz skizziert werden.

2.1 Die Auswirkungen des Fairen Handels auf die Produzenten des Südens

Es ist enorm wichtig zu untersuchen, welchen Einfluss der Faire Handel tatsächlich auf das Leben der Produzenten hat. Schließlich behauptet der Faire Handel, einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten und Konsumenten kaufen die Produkte in dem Glauben, damit einen entwicklungspolitischen Beitrag zu leisten.[33] Ohne nachweisliche Auswirkungen auf die benachteiligten Produzenten würde das konsumentenbasierte System des Fairen Handels in sich zusammenfallen.

Es existiert eine Reihe von zumeist qualitativen Fallstudien und Überblicksstudien, die sich allesamt mit der Frage der Auswirkungen des Fairen Handels auf Produzenten des Südens auseinandersetzen.[34] Demnach kann eine grobe Differenzierung nach den finanziellen und nicht finanziellen Auswirkungen

erfolgen. Was Erstere betrifft, so müssen v.a. der garantierte, zumeist über dem Weltmarktpreis liegenden Mindestpreis[35)], sowie die Fairtrade Prämie, welche die Produzenten pro verkauftem Pfund bzw. für Produkte aus biologischem Anbau erhalten[36)], genannt werden. Aufgrund der Tatsache, dass die Weltmarktpreise für zahlreiche Produkte wie etwa Kaffee oder Reis stark schwanken und zumeist unter den Produktionskosten liegen, ist gerade ein stabiler Preis, der zumindest die Produktions- und Lebenskosten deckt, eine essentielle Voraussetzung für Kleinproduzenten der Armut zu entkommen.[37)] Darüberhinaus können Mindestpreis und Prämie zur Erhöhung des Wettbewerbs in der Region beitragen, da die Fairtrade-Kooperativen, welche ihren Mitgliedern die Produkte um einen höheren Preis abnehmen, eine starke Konkurrenz zu Privatabnehmern darstellen[38)]. Ebenso kann es zu einer Steigerung des Ausmaßes an Investitionen innerhalb der Kooperative kommen[39)]. Der Grund dafür liegt darin, dass ein gewisser Anteil der Prämie immer in einen seitens der Kooperative eingerichteten Sozialfonds gelangt, über dessen Verwendung demokratisch entschieden wird[40)]. Dabei stehen kollektive Interessen wie Gesundheit, Bildung, kommunale Projekte, das Abzahlen von Schulden, Infrastruktur, Umstellung auf ökologische Produktion oder technisches Training im Vordergrund.[41)]

Einen wesentlichen finanziellen Vorteil stellt weiters die Bereitstellung von Krediten sowie die Vorfinanzierung dar: Fairtrade Lizenznehmer (Importeure etc.) sind dazu verpflichtet, eine Vorauszahlung von bis zu 60% des Preises zu leisten, damit die Kooperativen ihre Mitglieder nicht zu lange auf die Entlohnung warten lassen müssen.[42)] Diese Vorauszahlung sowie die Bereitstellung von Krediten seitens der Kooperative befreien die Kleinproduzenten einerseits von der Notwendigkeit, teure Kredite zur Deckung der Ernte- sowie anderweitiger Kosten von traditionellen Kreditinstitutionen aufzunehmen[43)] und ermöglichen anderseits Investitionen in ihr Hab und Gut (vgl. Ronchi, 2002, S.19).

Anderweitige ökonomische Vorteile ergeben sich v.a. durch „economies of scale“[44)]. Diese entstehen aufgrund des Zusammenschlusses von Kleinproduzenten in einer Kooperative und kommen bei Aktivitäten wie Verarbeitung, Vermarktung, Transport landwirtschaftlicher Produkte sowie der Aneignung von Information über Absatzmöglichkeiten zum Ausdruck.[45)]

Als Fazit kann festgehalten werden, dass alle angesprochenen finanziellen Auswirkungen zu einer gesteigerten ökonomischen und sozialen Stabilität der Kleinproduzenten beitragen und überdies eine größere Planungssicherheit in Bezug auf Produktion, Personal sowie Bedürfnisse der Familie und Gemeinschaft ermöglichen.[46)]

Neben den finanziellen Vorteilen, die aus der Zusammenarbeit mit Fairtrade Organisationen entstehen, gibt es eine Reihe weiterer Vorteile, die als mindestens ebenso wichtig von den betroffenen Kleinproduzenten eingeschätzt werden[47)], aber wesentlich schwerer mess- und quantifizierbar sind[48)]. In diesem Kontext schätzen die Kleinproduzenten besonders den Beitrag, den die Kooperativen zu erhöhtem Verständnis über internationalen Handel liefern, als sehr hoch und essentiell für den Austritt aus der Armut ein. Zu diesem Beitrag zählen Informationen über die Funktionsweise internationaler Märkte, die Entwicklung geschäftlicher und technischer Fähigkeiten (oftmals in Zusammenhang mit biologischem Anbau) sowie die Erleichterung des Handels mit anderen Fairtrade Organisationen und profitorientierten Unternehmen. Dieser Bewusstseinsbildungsprozess fördert das Verständnis sowie die Kontrolle über die eigene Situation und zukünftige Möglichkeiten am Markt. Besonders vor dem Hintergrund, dass Kooperativen immer nur einen Teil ihrer Produkte über Fairtrade Kanäle vermarkten, wird die Bedeutung obiger Faktoren bei Verhandlungen mit privaten Abnehmern ersichtlich[49)]. Marktinformation und Kontakte, die den Produzenten seitens des Fairen Handels zur Verfügung gestellt werden, bringen diese in wesentlich bessere Verhandlungspositionen bei Verkäufen außerhalb des Fairen Handels.[50)]

Weiters tragen die langfristigen Handelsbeziehungen zwischen Kooperativen und Abnehmern zur Qualitätssteigerung der Produkte und erhöhter Wettbewerbsfähigkeit bei, weil dadurch den Produzenten Rückmeldungen über die Qualität ihrer Produkte sowie Erwartungen der Kunden gegeben werden können.[51)] Ebenfalls nicht zu vergessen sind die positiven Effekte des Fairen Handels auf das Selbstbewusstsein, den Stolz sowie das Gefühl ökonomischer Sicherheit unter den Beteiligten. Viele Produzenten schätzen es, Teil einer internationalen alternativen Handelsbewegung zu sein.[52)] Zuletzt sind noch der Beitrag des Fairen Handels zum Überleben indigener Kulturen[53)] sowie der Beitrag zu ökologischen Erfolgen zu nennen. Der Faire Handel fördert allgemein die Idee des Umweltschutzes sowie den Erhalt der Artenvielfalt und trägt aufgrund seiner

ökologischen Anforderungen zu sichtlich höheren Ernteerträgen bei (vgl. Taylor, 2002, S.24).

2.2 Die Auswirkungen des Fairen Handels auf die Konsumenten des Nordens

Das Interesse von Produzenten und dem Einzelhandel am Fairen Handel wird laufend größer, Unternehmen streben nach umweltfreundlichen und sozial bewussten Images und beträchtliche Verkaufsvolumina von ethischen Nahrungsmitteln sowie fair gehandelten Produkten weisen auf das wachsende Konsumentenbewusstsein über die kommerzielle Ausbeutung von Entwicklungsländern sowie den Wunsch der Konsumenten, etwas dagegen zu unternehmen, hin.[54)] So hat sich das Konsumverhalten im Laufe der Jahre bzw. Jahrzehnte deutlich geändert, wobei in jüngster Zeit überwiegend ökologische und ethische Fragen aufgeworfen wurden, die in direktem Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Engagement von Unternehmen sowie der Idee der sozialen Verantwortlichkeit stehen. Das NRI (Natural Resources Institute, UK) charakterisierte diese Welle als das ethische Konsumverhalten, welches durch das Bewusstsein der Konsumenten über das Wohlergehen von Lebewesen, Umwelt-Degradation sowie Menschenrechte, Arbeitsbedingungen und Gerechtigkeit im Handel gekennzeichnet ist.[55)] Waren es in den Anfängen v.a. biologische sowie gentechnisch unmanipulierte Lebensmittel, welche die Diskussion über ethisches bzw. entwicklungsfreundliches Konsumverhalten dominierten, so sind dies seit Mitte der 1990er die Produkte des Fairen Handels.[56)] Dieser versteht es, Konsumenten und Produzenten durch eine verkürzte Wertschöpfungskette stärker zu verbinden und Werte wie Solidarität, Zusammenarbeit und Gerechtigkeit innerhalb des Marktes zu etablieren. Er versteht ökonomisches Handeln nicht als neutrales, sondern als soziales Handeln.[57)]

Vergegenwärtigt man sich allerdings, dass Konsumenten bei fair gehandelten Produkten sowohl qualitativ hochwertige Produkte als auch den „Gut-Fühl-Faktor“ (vgl. Schmelzer, o.J., S.31) bekommen, Produzenten auf der anderen Seite aber lediglich ein paar Cent mehr als auf konventionellen Märkten, so wird die Asymmetrie des Wohlstands zwischen Produzenten und Konsumenten deutlich[58)]. Es ist wichtig, dass der Kauf einzelner Fairtrade Produkte nicht zu einer Rechtfertigung wird, alle anderen Produkte guten Gewissens auf konventionellen Märkten kaufen zu können, sondern der Abbau dieser Macht- und Wohlstandsasymmetrien im Vordergrund steht (vgl. Schmelzer, o.A., S.32). „Das Endziel von wirklicher Partnerschaft und „fairem“ Handel sollte es sein, dass die Produzenten am Ende des Monats vergleichbar viele und gute Produkte konsumieren können, wie diejenigen, die ihnen ihre Produkte abkaufen (Schmelzer, o.A., S.32).“

Der Beitrag, den der Faire Handel zur Entwicklung dieses sogenannten „ethischen Konsums“ liefert, kann nicht zuletzt auch an der Entwicklung des Marktes für fair gehandelte Produkte in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten abgelesen werden.

Während europaweit gesehen die Fair Trade Bewegung in ihren bescheidenen Anfängen nicht mehr als ein Nischenmarkt für sozial bewusste Konsumenten des Nordens war, so sind die internationalen Fair Trade Verkaufszahlen seit Beginn des 21. Jahrhunderts um mehr als 20% jährlich gestiegen. V.a. durch die Expansion von fair gehandelten Produkten in Hauptvertriebskanäle und den daran anschließenden Verkauf in Supermärkten konnte die Wahrnehmung von Fairem Handel als effizientes Instrument zur Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung sowohl bei Konsumenten, öffentlichen Institutionen als auch privaten Unternehmen enorm gesteigert werden. Dabei stellt Europa aufgrund der Erwirtschaftung von 60 bis 70% der globalen Umsätze den größten Markt für fair gehandelte Produkte dar, in dem auch weiterhin enormes Potential für beständiges Wachstum besteht.[59)]

2.3 Die politischen Wirkungen des Fairen Handels

Der Faire Handel verfolgt vielfältige Ziele und strebt u.a. auch die Ausübung politischen Einflusses an. Mit diesen politischen Wirkungen sind nicht nur die realen politischen Veränderungen (Einfluss auf die nationale bzw. internationale Wirtschaftspolitik und auf privatwirtschaftliche Unternehmen) gemeint, sondern auch die weiter gefassten potentiellen politischen Wirkungen des Fairen Handels, der kritischer Denkanstoß und politischer Impuls für die entwicklungs- und handelspolitische Diskussion sein will.[60)]

Was nun den direkten Einfluss des Fairen Handels auf die internationale Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik angeht, so kann dieser als sehr gering eingeschätzt werden[61)]. Zwar hat z.B. das Europäische Parlament mittlerweile viele Anliegen des Fairen Handels aufgenommen und diesbezügliche

Forderungen an die europäische Kommission weitergeleitet, bei der Gestaltung der EU-Handelspolitik werden diese jedoch kaum wahrgenommen.[62] Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass seitens des Fairen Handels viel zu wenig verallgemeinerbare wirtschaftspolitische Forderungen entwickelt wurden, die sich auf die Änderung von derzeit entwicklungsfeindlichen Rahmenbedingungen beziehen.[63]

Im Gegensatz dazu ist der Einfluss auf konkurrierende Unternehmen der Privatwirtschaft sehr viel weitreichender. Unternehmen handeln in einer Marktwirtschaft prinzipiell in ihrem eigenen ökonomischen Interesse, welches allerdings zu moralisch nicht akzeptablen Ergebnissen führen kann. Sie geraten unter moralischen Rechtfertigungsdruck und versuchen diesem zu entgehen, indem sie entweder die Staaten von einer Änderung der Rahmenbedingungen zu überzeugen versuchen (was aber eher selten eintritt, wenn es um moralische Fragen geht), oder sich selbst zur Einhaltung bestimmter Grundsätze verpflichten.[64] Diese Einführung von Standards über soziale Verantwortung bzw. für internes Monitoring (in der Regel als „Code of Conduct“ oder Verhaltenskodex bezeichnet[65]) ist die zunehmende Reaktion von Unternehmen auf den Marktdruck sowie auf Veränderungen der Nachfrage.[66] Der Einfluss des Fairen Handels auf diese Tendenzen ist unklar, es gibt Argumente für und gegen die Einschätzung, dass der Faire Handel eine wichtige Rolle bei der Ausübung moralischen Drucks auf Unternehmen spielt. Generell kann aber der Faire Handel als „Nährboden“ für Initiativen, welche Unternehmen zu ordnungspolitischem Handeln bewegen wollen, gesehen werden. [67]

Ein weiterer zu beobachtender Trend neben dem Wachstum privater Standards und freiwilligen Zertifizierungen ist die Beteiligung von großen Unternehmen und Einzelhandelsketten am Fairtrade System, welche die zunehmend steigenden Verkaufszahlen fair gehandelter Produkte wahrnehmen und folglich danach streben, ebenfalls in den Fairtrade Markt vorzudringen. Dieser sogenannte Prozess des „Mainstreaming“ innerhalb des Fairen Handels ist ein sehr kontroverser und zieht viele negative bzw. unerwünschte Konsequenzen nach sich.[68] Das Problem besteht v.a. darin, dass große Unternehmen, welche meist nur einen geringen Prozentsatz ihrer Produkte unter dem Fairtrade Label verkaufen, das (gesamt gesehen) relativ schwache Verständnis von Fairem Handel seitens der Konsumenten zu ihrem eigenen Vorteil ausnutzen und sogenanntes „cleanwashing“[69], auch genannt „fairwashing“ betreiben. Zwar ist das Fairtrade Label eine produkt- und keine unternehmensbezogene Zertifizierung, doch es ist wahrscheinlich, dass dies viele Konsumenten nicht wahrnehmen und mit dem Fairtrade Label sämtliche Handelspraktiken eines Unternehmens in Verbindung bringen und nicht nur jene Produkte, die wirklich zertifiziert sind.[70] „Fairwashing“ hilft also multinationalen Konzernen, ihre ausbeuterischen Handelspraktiken wie etwa Misshandlung der Arbeiter oder zu geringe Produzentenpreise zu rechtfertigen und aufrechtzuerhalten[71] sowie die Botschaft des Fairen Handels zu untergraben (vgl. Schmelzer, o.J., S.34). Diese „Aneignung“ des Fairen Handels durch Großunternehmen findet aktuell statt, zahlreiche „global player“ wie Starbucks, Lidl, Body Shop oder Nestlé nehmen mittlerweile am Fairen Handel teil[72] und verkaufen einen meist kleinen Prozentsatz ihrer Produkte unter dem Fairtrade Siegel.[73] Kleinere Unternehmen, die ausschließlich Fairtrade Produkte vertreiben, sind hingegen mit der Problematik konfrontiert, kaum mit diesen großen Konzernen konkurrieren zu können, da diese von ihrer Marktmacht, dem Bekanntheitsgrad ihrer Marke sowie „economies of scale“ im Vertrieb profitieren.[74] Weiters können große Unternehmen ihre Fairtrade Produkte aufgrund von Profiten aus konventionellen Verkäufen stärker subventionieren und bewerben als dies bei kleineren Unternehmen der Fall ist, die zu 100% fair gehandelte Produkte betreiben.[75]

Der Prozess des „Mainstreaming“ von Fairtrade ist demnach differenziert zu bewerten. Die Vorteile und positiven Aspekte liegen klarerweise im enormen Wachstumspotential fair gehandelter Produkte (vgl. Krier, 2005, S.5) und folglich darin, dass eine entsprechend größere Anzahl an marginalisierten Produzenten von den Vorteilen des Fairen Handels profitieren kann. Weiters besteht die Möglichkeit, die Botschaft des Fairen Handels einem weitaus größeren Publikum zu vermitteln als den bisherigen „traditionellen“ Käufern alternativer, fair gehandelter Produkte.[76] In diesem Sinne wird auch argumentiert, dass die Einschränkung von Fairtrade Verkäufen auf „politisch korrekten“ Absatzmärkten dem Ziel, den größtmöglichen Nutzen für Fairtrade Produzenten in Entwicklungsländern zu generieren, widerspricht und die zahlreichen Vorteile, die in den vergangenen Jahren für Produzenten geschaffen wurden, nicht möglich gewesen wären.

Im Gegenzug besteht jedoch die enorme Gefahr der Verfälschung des ursprünglichen Konzepts sowie der Unterminierung der Schlüsselwerte, auf welchen die gesamte Bewegung des Fairen Handels basiert

und ihr ihre Legitimität verleiht.[77] Dies kann v.a. dann der Fall sein, wenn für Unternehmen vielmehr das Marktpotential des Fairtrade Sektors als die Befolgung der Prinzipien und Standards des Fairen Handels im Vordergrund steht.[78] Es strapaziert schließlich die Gutgläubigkeit vieler Konsumenten, dass Unternehmen wie Nestlé oder Chiquita - berüchtigt für ihre ausbeuterischen Praktiken im globalen Süden - in Betracht ziehen, mit manchen Produkten in das Fairtrade-System einzusteigen, ohne die Gesamtproduktion an den Prinzipien des Fairen Handels auszurichten.[79]

Was die anfänglich erwähnten potentiellen politischen Wirkungen betrifft, so kann festgehalten werden, dass der entwicklungs- und handelspolitische Einfluss des Fairen Handels gering ist. Die Gründe dafür sind unterschiedlich und liegen hauptsächlich darin, dass der Faire Handel oftmals zu sehr als Modell für internationale Handelsbeziehungen angesehen wird, dieses aber theoretisch (im Sinne einer neoklassischen Betrachtungsweise) nicht unbedingt überzeugend ist und beim Versuch politischer Einflussnahme scheitert. Um diese zu erreichen, müsste sich der Faire Handel ausgehend von seinem symbolischen Handeln in einer Nische verstärkt mit den strukturellen Ursachen für Entwicklungshemmnisse bzw. der Gestaltung von Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Das Potential des Fairen Handels zur Diskussion derartiger entwicklungsfeindlicher Rahmenbedingungen und damit verbundener politischer Relevanz wurde bislang nicht ausgeschöpft.

Darüber hinaus ist der Faire Handel schlichtweg institutionell nicht für eine merkliche politische Einflussnahme gerüstet, die personellen und finanziellen Mittel sind beschränkt.[80]

3. Zukünftige Herausforderungen für den Fairen Handel

Die Schlüsselprobleme, mit denen der Faire Handel momentan konfrontiert ist, sind überwiegend auf die inhärenten Widersprüche innerhalb der Fair Trade Bewegung zurückzuführen. So versucht der Faire Handel gleichzeitig gegen den Markt zu agieren, indem er sich für Änderungen bei konventionellen Handelspraktiken einsetzt und die Nord/Süd-Ungleichheiten in Frage stellt, aber auch innerhalb des Marktes, indem er einen egalitären Handel zwischen nördlichen Konsumenten und südlichen Produzenten aufzubauen versucht.[81] „Mehr denn je ist der Faire Handel derzeit ein nur unpräzise abgegrenztes Handlungsfeld. Das gemeinsame Profil ist undeutlicher und das schon immer zerbrechliche gemeinsame Selbstverständnis noch brüchiger geworden.“ [82]

Zahlreiche Konflikte und Spannungen treten aufgrund dieser divergierenden Grundsätze auf und werden durch das starke Wachstum der letzten Jahre enorm verstärkt. Die Frage, um die es dabei geht, ist, ob das angesprochene Wachstum als Erfolg verbucht werden kann und der Faire Handel konventionelle Handelsbeziehungen durch die Integration sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit umgestalten kann, oder die Ideale des Fairen Handels durch den kommerziellen Erfolg bereits in Vergessenheit geraten sind und er eher dazu beiträgt, die Prinzipien des freien Marktes aufrechtzuerhalten.[83]

Die Herausforderungen für die Zukunft des Fairen Handels involvieren verschiedene Dimensionen, die im folgenden kurz skizziert werden sollen:

Das „Mainstreaming des Fairen Handels“

Während manche diesen Prozess als Erfolg bei der Umgestaltung konventioneller Marktbeziehungen deuten, meinen andere, dass dieser nichts anderes als den Versuch von Unternehmen darstellt, aus Fairtrade Produkten Profit zu schlagen.[84] Organisationen des Fairen Handels argumentieren, dass Großkonzerne bzw. -unternehmen dem Fairen Handel zwar Zugang zum Massenmarkt verschaffen, gleichzeitig aber von einer „sozialen Marke“ profitieren, die durch lange Jahre hindurch von einem kleinen Kern an Befürwortern und Konsumenten des Fairen Handels entwickelt wurde.[85] Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die steigende Anzahl multinationaler Konzerne die sozial orientierten Fair Handels-Unternehmen (jene, die sich zu den Prinzipien des Fairen Handels wirklich bekennen) unterbieten bzw. unterwandern.[86] Vor diesem Hintergrund wird gefordert, zwischen jenen Anbietern, die sich zum ausschließlichen Verkauf von Fairtrade Produkten bekennen und jenen, die nur einen kleinen Teil ihres Gesamtumsatzes mit fair gehandelten Produkten machen, zu unterscheiden.[87] Ein Beispiel hierfür wäre die von der IFAT[88] im Jahr 2004 entwickelte „Fair Trade Organization mark“ - eine Auszeichnung für Unternehmen, die ihre gesamte Geschäftstätigkeit auf den Prinzipien des Fairen Handels aufbauen.[89]

Wachsender Umfang der Fairtrade Produktion

Es bestehen Bedenken darüber, dass der Faire Handel aufgrund der höheren Nachfrage seitens der Großunternehmen verstärkt Produkte von Großbesitzern und Plantagen akzeptieren muss, obwohl in der Vergangenheit überwiegend kleinbäuerliche bzw. auf Kooperativen basierende Produktion zugelassen wurde.[90)] Auch wenn die Vorteile des Fairen Handels dadurch theoretisch auf weit mehr Personen ausgedehnt werden können (neben Kleinproduzenten auch Plantagenarbeiter), stellt sich die Frage, inwieweit auch wirklich diese Plantagenarbeiter und nicht nur die Großgrundbesitzer von den Vorteilen eines gerechteren Handels profitieren.[91)]

Herausforderungen für die Fairtrade Führung

Mit der raschen Expansion von zertifizierten Produkten, Märkten und Produzententypen sowie –regionen haben die internen Führungsprobleme enorm zugenommen. So stellt es zum einen eine große Herausforderung für das Fairtrade Zertifizierungssystem dar, die Überwachung und Kontrolle des stark ansteigenden Produktvolumens zu garantieren[92)], zum anderen wird kritisiert, dass die FLO und ihre nationalen Partner kommerzielle vor Entwicklungsinteressen stellen würden.

Die Diskussion über die zahlreichen divergierenden Interessen stellt eine schwierige Aufgabe dar und wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass nicht mehr nur die traditionellen Süd-Nord Exportbeziehungen eine Rolle im Fairen Handel spielen, sondern auch zunehmend der Süd-Süd Handel bzw. jener in den heimischen Märkten des Südens.[93)]

Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Faire Handel unbestritten an einem kritischen Punkt angelangt ist. Inhärente Spannungen zwischen den ursprünglichen Zielen der Fair Trade Bewegung einerseits und den marktorientierten Zielen andererseits lassen einige glauben, dass sich der Faire Handel zukünftig spalten wird. Die Autoren Raynolds u. Murray sprechen diese mögliche Zersplitterung an, sind aber der Meinung, dass diese nicht unmittelbar bevorsteht, sondern viel eher erste Konturen einer konstruktiven Neugestaltung des Fairen Handels sichtbar sind. Während der Fokus des letzten Jahrzehnts auf der Expansion des Fairtrade Marktes bzw. des Produktangebots lag, so scheint dieser aufgrund der anwachsenden Konflikte rund um die Welt seine Grenzen erreicht zu haben. Eine weitere Kommerzialisierung des Fairen Handels würde nach Meinung der Autoren im Wesentlichen eine Absorption der Fair Trade Bewegung vom Markt zur Folge haben. Wahrscheinlicher ist hingegen, dass kommerzielle „Übergriffe“ auf den Fairen Handel weiterhin angefochten werden, da sie sowohl die Entwicklungsfähigkeit als auch die Legitimität des Fairen Handels gefährden und dass die aktuellen Spannungen und Debatten vielmehr auf eine nächste Welle der Umgestaltung hindeuten.[94)]

1) Die in der gesamten Arbeit verwendete männliche Form dient der besseren Lesbarkeit, alle diesbezüglichen Bezeichnungen sind aber als geschlechtsneutral zu verstehen.

2) www.fairtrade.net/faq_links.html?&no_cache=1, 13.11.2007

3) Nicholls u. Opal, 2005, S.20; Fairtrade Österreich, 2007a, S.3

4) Nicholls u. Opal, 2005, S.20

5) Pilz, 2001, S.16; S.34 f.; Kleine, 2005, S.35; Kleinert, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.25

6) Coote, 1994, S. 201; Kleine, 2005, S.23

7) Nicholls u. Opal, 2005, S.22

8) Fairtrade Österreich, 2007a, S.4

9) Coote, 1994, S.205f.; Kocken, 2003, S.3

10) Kocken, 2003, S.3; Pilz, 2001, S.17

11) Fairtrade Österreich, 2007a, S.4

12)www.transfair.org/ueber-transfair/ueber-uns.html, 7.8.2007

13) Nicholls u. Opal, 2005, S.20

14) Unter dem Akronym FINE (FLO, IFAT, NEWS!, EFTA) halten Repräsentanten dieser vier Fair Trade-Organisationen regelmäßige Konferenzen ab, um deren Handeln zu koordinieren (vgl. http://www.fairtrade.net/partners.html, 9.8.2007).

15)www.gepa.de/p/index.php/mID/2.6/lan/de, 13.11.2007

16)www.gepa.de/htdocs/fairer_handel/handels_politik.html, 9.8.2007

17) Fairtrade Österreich, 2007a, S.8; Nicholls u. Opal, 2005, S.6 f.

18) Barratt Brown, 1993, S.156

19) Nicholls u. Opal, 2005, S.131

20) FLO, 2007b, S.2; FLO, 2007c, S.2

21) Gemeint ist der gesamte Zertifizierungsprozess auf Basis der FLO-Standards, an dessen Ende die zertifizierten, d.h. mit dem Fairtrade Siegel gekennzeichneten, Produkte stehen. Darüber hinaus haben auch andere Organisationen des Fairen Handels Standards erlassen, wie z.B. die IFAT (International Federation for Alternative Trade), die für die Mitgliedschaft von Fair-Handels-Organisationen die Einhaltung gewisser Standards voraussetzt und entsprechend kontrolliert, oder etwa der Weltladen-Dachverband in Deutschland, der die Unterzeichnung einer Konvention vorschreibt (vgl. http://forum-fairer-handel.de, 14.8.2007).

22) FLO, 2007b, S.2; http://forum-fairer-handel.de, 14.8.2007

23) FLO, 2007b, S.2; S. 5-42

24) Nicholls u. Opal, 2005, S.131

25) FLO, 2007b, S.2; FLO, 2007c, S.2

26) o.V., o.J., S.1

27) Sämtliche Lizenznehmer in Österreich können unter http://www.fairtrade.at nachgelesen werden.

28) Nicholls u. Opal, 2005, S.130 ff.; www.flo-cert.net (FLO-Cert GmbH), 20.8.2007

29) o.V., o.J., S.2; Nicholls u. Opal, 2005, S.131

30) www.fairtrade.at/phps/index.php?thema=fairtrade&zo=fairtrade_kontrollsystem, 11.11.2007

31) Forum Fairer Handel (Hrsg.), 2005, S.3

32) Nicholls u. Opal, 2005, S.53

33) Schmelzer, o.J., S.17 f.

34) Schmelzer, o.J., S.17 f.

35) In jenen seltenen Fällen, in denen der Weltmarktpreis über den Fairtrade-Mindestpreis steigt, wird der höhere Weltmarktpreis gezahlt.

36) www.fairtrade.net/impact.html, 26.9.2007

37) www.fairtrade.net/impact.html, 26.9.2007

38) Milford, 2004, S.59 ff.

39) Milford, 2004, S.54 ff.; Ronchi, 2002, S.18

40) Jones et al., 2000, S.24

41) Nicholls u. Opal, 2005, S.205 f.

42) Milford, 2004, S.60; Schmelzer, o.J., S.20

43) Murray et al., 2003, S.7

44) Bei „economies of scale“ handelt es sich prinzipiell um Skalenerträge, welche angeben, wie sich der Output bzw. die Produktionsmenge aufgrund einer proportionalen Variation der Produktionsfaktoren ändern. Für die Wirtschaft bzw. für Unternehmen ist besonders der Fall der zunehmenden bzw. positiven Skalenerträge, bei denen der Output überproportional ansteigt, relevant (vgl. Stiassny, 2006, S.104 ff.).

45) Turtianen u. Von Pischke, 1986, o.A.; in: Milford, 2004, S.35

46) Murray et al., 2003, S.7

47) Nicholls u. Opal, 2005, S.204

48) Jones et al., 2000, S.24

49) Jones et al., 2000, S.29; Milford, 2004, S.54

50) Nicholls, u. Opal, 2005, S.211

51) Murray et al., 2003, S.8 ff.

52) Nicholls u. Opal, 2005, S.210; Taylor, 2002, S.19 f.

53) Murray et al., 2002, S.11; Taylor, 2002, S.24

54) Cooper, 2006; in: Just-Food, 2006, S.17

55) Lang u. Hines, 1993, o.A.; in: Nicholls u. Opal, 2005, S.183; Lang u. Hines, o.J., o.A.; in: o.V., 2004; in: Just-Food, 2004b, S.9

56) Coote, 1994, S.211; Nicholls u. Opal, 2005, S.182

57) Raynolds, 2002, S. 398; in: Schmelzer, o.J., S.28

58) Goodman u. Goodman, 2001, S.115; in: Schmelzer, o.J., S.32

59) EFTA, 2005, S.3; EFTA, 2007, S.2; Krier, 2005, S. 4-7

60) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.113

61) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.167f.

62) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.158ff.

63) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.167f.

64) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.165f.

65) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.166

66) Renard, 2005, o.A.; in: Schmelzer, o.J., S.37

67) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.166f.

68) Nicholls u. Opal, 2005, S.99ff.; Schmelzer, o.J., S.33

69) Low u. Davenport, 2006; in: Journal of Strategic Marketing, 2006, S.323

70) Nicholls u. Opal, 2005, S.138

71) Raynolds, 2002, o.A.; in: Schmelzer, o.J., S.34

72) Low u. Davenport, 2006; in: Journal of Strategic Marketing, 2006, S.323

73) Mutersbaugh, 2005, S.398; in: Schmelzer, o.J., S.34

74) Nicholls u. Opal, 2005, S.102 ff.

75) Just Coffee, 2004, o.A.; in: Nicholls u. Opal, 2005, S.138

76) Low u. Davenport, 2006; in: Journal of Strategic Marketing, 2006, S.319

77) Barrientos et al., 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.57 ff.

78) Nicholls u. Opal, 2005, S.102

79) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.226

80) Liebig u. Sautter, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.182f.

81) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.223f.

82) Kleinert, 2000; in: Misereor et al. (Hrsg.), 2000, S.23

83) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.223f.

84) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.224f.

85) Barrientos et al., 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.58

86) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.225

87) Barrientos et al., 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.58

88) International Federation for Alternative Trade – ein globales Netzwerk aus über 300 Fair Trade Organisationen in 70 Ländern Siehe www.ifat.org/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=5, 8.8.2007)

89) Nicholls u. Opal, 2005, S.102

90) Barrientos et al., 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.58

91) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.227ff.

92) Barrientos et al., 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.58

93) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.229ff.

94) Raynolds u. Murray, 2007; in: Raynolds et al. (Hrsg.), 2007, S.233f

Literatur

Barratt Brown, M., Fair Trade: Reform an Realities in the International Trading System, Zed Books, London, New Jersey, 1993, S.156.

Barrientos, S. et al., Northern social movements and Fair Trade, in : Raynolds, L. et al. (Hrsg.), Fair Trade: The challenges of transforming globalization, Routledge, London, New York, 2007, S.57-61.

Cooper, B., „Review of the year: Issues the food industry faced in 2006: Management briefing: Fairtrade“, Just-Food, 2006, (Dec), S.17-19.

Coote, B., Der unfaire Handel: die «3. Welt» in der Handelsfalle und mögliche Auswege, Schmetterling Verlag, Stuttgart, 1.Aufl., 1994, S.201-211.

EFTA (Hrsg.), Comparable Figures EFTA Members 2000-2004, 2005, S.1-3. Online im Internet: URL: http://www.european-fair-trade-association.org/Efta/Doc/stats2004.pdf (Stand: 6.8.2007).

EFTA (Hrsg.), Annual Report 2006, 2007, S.1f. Online im Internet: URL: http://www.european-fair-trade-association.org/Efta/Doc/report2006.pdf (Stand: 23.8.2007).

Fairtrade Österreich (Hrsg.), Allgemeine Informationen zum Fairen Handel, 2007a, S.3-8.

FLO International e.V. (Hrsg.), Generic Fairtrade Standards for Hired Labour, 2007b, S.2-42. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content

/Generic_Fairtrade_Standard_HL_March_2007_EN.pdf (Stand: 3.8.2007).

FLO International e.V. (Hrsg.), Generic Fairtrade Standards for Small Farmers' Organizations, 2007c, S.2-24. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net/fileadmin

/user_upload/content/Generic_Fairtrade_Standard_SF_March_2007_EN.pdf (Stand: 3.8.2007).

Forum Fairer Handel (Hrsg.), Die Wirkungen des Fairen Handels, 2005, S.12-22. Online im Internet: URL: http://forum-fairer-handel.de/downloadc/22065_ffh_wirkung_web.pdf (Stand: 13.9.2007).

Jones, S. et al., Fair Trade: Overview, Impact, Challenges – Study to Inform DFID's Support to Fair Trade, Studie, im Auftrag des Oxford Policy Management, International Institute for Environment & Development, Oxford, London, 2000, S.24-31. Online im Internet: URL: http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fairtrade-study.pdf (Stand: 10.9.2007).

Kleine, D., Surfen in Birkenstocks? Das Potenzial des Internets für den Fairen Handel, oekom, München, 2005, S.21-36?.

Kleinert, U., Inlandswirkungen des Fairen Handels, in: Misereor et al. (Hrsg.), Entwicklungspolitische Wirkungen des Fairen Handels, MISEREOR Medien, Aachen, 2000, S.22-41. Online im Internet: URL: http://www.misereor.de/fileadmin/user_upload

/Medienkatalog/12-2005/Studie-Fairer-Handel.pdf (Stand: 11.8.2007).

Kocken, M., Sixty Years of Fair Trade: A brief history of the Fair Trade movement, 2006, S.1-5. Online im Internet: URL: http://www.european-fair-trade-association.org/Efta/Doc/History.pdf (Stand: 6.8.2007).

Krier, J.M., Fair Trade in Europe 2005: Facts and Figures on Fair Trade in 25 European countries, Studie, im Auftrag des Fair Trade Advocacy Office, Brüssel, 2005, S.4-82. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net/uploads/media/FairTradeinEurope2005.pdf (Stand: 6.8.2007).

Liebig, K., Sautter, H., Politische Wirkungen des Fairen Handels, in: Misereor et al. (Hrsg.), Entwicklungspolitische Wirkungen des Fairen Handels, MISEREOR Medien, Aachen, 2000, S.113-182. Online im Internet: URL: http://www.misereor.de/fileadmin/user_upload

/Medienkatalog/12-2005/Studie-Fairer-Handel.pdf (Stand: 11.8.2007).

Low, W., Davenport, E., "Mainstreaming fair trade: adoption, assimilation, appropriation", Journal of Strategic Marketing, 2006, (14:4), S.319-323.

Milford, A., „Coffee, Co-operatives and Competition: The Impact of Fair Trade", CMI Reports, 2004, (6), S. 34-64. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net

/uploads/media/Milford_Coffee.pdf (Stand: 10.9.2007)

Murray, D. et al., One Cup at a Time : Poverty Alleviation and Fair Trade Coffee in Latin America, Studie, im Auftrag der Fair Trade Research Group, o.O., 2003, S.6-27. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net/uploads/media

/Colorado_State_U_Study__Fairtrade_and_Poverty.pdf.pdf (Stand: 10.9.2007).

Nicholls, A., Opal, C., Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption, Sage, London et al., 2005, S.22-231.

o.V., FLO-CERT Zertifizierungssystem, o.J., S.1f. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.at/pics/pressedownloads/WEB_FLOCert.pdf Stand (6.8.2007).

o.V., „Global trends in ethical foods: Fair trade and sustainability go mainstream – Management briefing: The ethical foods consumer", Just-Food, 2004b, (Oct), S.9-11.

Pilz, B., Zum Beispiel Fairer Handel, in: Launer, E. (Hrsg.), Süd-Nord, Lamuv Verlag GmbH, Göttingen, 2.Aufl., 2001, S.16-128.

Raynolds, L., Murray, D.L., Fair Trade: contemporary challenges and future prospects, in: Raynolds, L. et al. (Hrsg.), Fair Trade: The challenges of transforming globalization, Routledge, London, New York, 2007, S.223-234.

Ronchi, L., „The Impact of Fair Trade on Producers and their Organizations: A Case Study with Coocafé in Costa Rica", Prus Working Paper, 2002, (11), S.1-22. Online im Internet: URL: http://www.fairtrade.net/uploads/media

/ronchi_ft_impact_cococafe_costa_rica.pdf (Stand: 10.9.2007).

Schmelzer, M., Fairer Handel und Freier Markt – Studie zu den Wirkungen Fairen Handels auf Produzenten und die freie Marktwirtschaft, o.J., S.16-42. Online im Internet: URL: http://www.dreigliederung.de/download/2007-01-001.pdf (Stand: 13.8.2007).

Stiassny, A., Aufbaukurs in Mikroökonomik, Eigenverlag, Wien, 6.Aufl., 2006, S.104-250.

Taylor, P., Poverty Alleviation Through Participation in Fair Trade Coffee Networks: Synthesis of Case Study Research Question Findings, Studie, im Auftrag der Ford Foundation, New York, 2002, S.19-25. Online im Internet: URL: http://www.colostate.edu

/Depts/Sociology/FairTradeResearchGroup/doc/pete .pdf (Stand: 12.10.2007).

http://forum-fairer-handel.de (Forum Fairer Handel Deutschland)

http://www.fairtrade.at (Fairtrade Österreich)

http://www.fairtrade.net (Fairtrade Labelling Organizations International)

http://www.flo-cert.net (FLO-Cert Gesellschaft)

http://www.gepa.de (Fair Handels-Organisation Deutschland)

http://www.ifat.org (International Federation of Alternative Trade - IFAT)

http://www.transfair.org (Verein TransFair Deutschland)

Die Autoren

Gernot Haider

Technischer Referent, Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Straßenbau und Verkehr, Abteilung Gesamtverkehrsplanung und öffentlicher Verkehr

Gernot.Haider@ooe.gv.at

Leonhard Höfler

Leiter der Gruppe Öffentlicher Verkehr in der Landesbaudirektion des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung

leonhard.hoefler@ooe.gv.at

Raphael Linzatti

Berater der Regionalregierung RAAN, Nicaragua, im Auftrag des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED)

ra.phael@gmx.at

Sandra Kotynski

Absolventin des Studiums Geographie an der Universität Wien

a0204704@unet.univie.ac.at