

Timm B. Schützhofer

**Nicaragua: Neue Wege in Sozialpolitik
und ländlicher Entwicklung?**

Das Programa Productivo Alimentario der Regierung Ortega



OneWorld Perspectives



Working Papers 01 / 2011

Timm B. Schützhofe

Nicaragua: Neue Wege in Sozialpolitik und ländlicher Entwicklung?

Das Programa Productivo Alimentario der Regierung Ortega

Redaktion: Anne Tittor (verantwortlich)
Stefan Peters
Nico Weinmann

Lektorat: Dr. Anke Butscher

Satz: Timm B. Schützhofe

www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php

ISSN: 1862-2674

Dieses Arbeitspapier entstand in Kooperation mit dem Promotionskolleg Global Social Policies and Governance
und mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung



Nicaragua: Neue Wege in Sozialpolitik und ländlicher Entwicklung?

Das Programa Productivo Alimentario der Regierung Ortega

Timm B. Schützhofer

Autorenhinweis:

Timm B. Schützhofer ist Politikwissenschaftler und studiert im Masterstudiengang Global Political Economy an der Universität Kassel. Von 2006 bis 2007 leistete er seinen Anderen Dienst im Ausland (ADiA) an der nicaraguanischen Landwirtschaftshochschule Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería. Er ist Stipendiat der Rosa Luxemburg Stiftung und engagiert sich im NicaNetz.

Inhaltsverzeichnis

A.	Abkürzungsverzeichnis	3
	Vorwort	5
1	Einleitung	6
1.1	Fragestellungen	7
1.2	Zum Aufbau der Arbeit	8
2	Theorie und Methode	9
2.1	Theorien von Sozialpolitiken in Nord und Süd	9
2.2	NGOs als zentrale Akteure von Sozialpolitik im Süden	14
2.3	Zu den Konzepten von Ernährungssicherheit und -souveränität	17
2.4	Zur Methode der Feldforschung	18
3	Historischer Rückblick	20
3.1	Die sandinistische Revolution 1979 bis 1990	20
3.1.1	Die sandinistische Landwirtschaftspolitik der 1980er Jahre	20
3.1.2	Die Rolle der Kooperativen im sandinistischen Nicaragua	23
3.1.3	Militärausgaben, <i>Salario Social</i> und Hyperinflation	26
3.2	Die Landwirtschaftspolitik im post-sandinistischen Nicaragua	28
3.2.1	Kompensationsprogramme für die Marginalisierten	30
3.2.2	Das DR-CAFTA Abkommen	32
3.3	Zur Ausgangslage der neuen FSLN-Regierung	33
4	Akteure von Sozialpolitik im derzeitigen ländlichen Nicaragua	34
4.1	Politische Kräfteverhältnisse	34
4.2	Die Rückkehr des Staates	36
4.3	PRODUZCAMOS, ALBA-CARUNA und die Kleinkreditinstitute	37
4.4	Die ambivalente Rolle der NGOs im Sozialgefüge Nicaraguas	39
4.5	Zusammenfassung	41
5	Zur aktuellen Praxis der Sozialpolitik in Nicaragua	42
5.1	Das Sozialversicherungssystem INSS als Beispiel für das <i>Workerist</i> -Modell	43
5.2	Neue Sozialprogramme	43
5.3	Zur Problematik des nicaraguanischen Sozialietats	45
5.4	Bereiche der Kontinuität zu den liberal-konservativen Vorgängerregierungen	47
5.5	Ernährungssicherheit und -souveränität als Entwicklungsziel	48
5.6	Zusammenfassung	51
6	Das <i>Programa Productivo Alimentario</i>	52
6.1	Die Zusammensetzung des <i>Bono Productivo Alimentario</i>	53
6.2	Umsetzung des Programms	54
6.3	<i>Programa Productivo Alimentario</i> oder <i>Hambre Cero</i> ?	56
6.4	Entwicklungsperspektiven durch das PPA	57
6.4.1	Potentiale für das <i>Empowerment</i> von Frauen	57
6.4.2	Ein Beitrag zu Ernährungssicherheit und -souveränität	59



6.5	Das PPA als Beispiel für die Ausweitung des <i>Agrarian</i> -Modells	59
6.6	Zusammenfassung	61
7	Fazit	62
7.1	Konsequenzen aus der jüngeren Geschichte	62
7.2	Nennenswerte Veränderungen zu Gunsten der Armen	63
7.3	Das PPA zwischen Entwicklungspotentialen und fehlender Kooperationsbereitschaft	64
7.4	Abschließende Bemerkungen	66
8	Anhang	67
8.1	Fragebogen zur qualitativen Befragung Begünstigter Preguntas a „beneficiadas“ del Programa Productivo Alimentario	67
8.2	Zusammenfassung der wichtigsten Befragungsergebnisse	75
8.3	Karte der Armutsverteilung in Nicaragua	79
9	Literaturverzeichnis	80
10	Verzeichnis der Interviewpartner	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1)	Alternative Wohlfahrtswelten des Südens nach Jeremy Seekings	11
Tabelle 2)	Formen von Kooperativen in Nicaragua	26
Tabelle 3)	Die venezolanische Kooperation im Rahmen der ALBA (in Millionen US-Dollar).....	43
Tabelle 4)	Im Haushalt vermerkte Ausgaben zur Armutsbekämpfung.....	50
Tabelle 5)	Das PPA im Vergleich mit den alternativen Wohlfahrtswelten des Südens.....	68

A. Abkürzungsverzeichnis

AbL	<i>Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.</i>
ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América</i>
ALCA	<i>Área de Libre Comercio de las Américas</i>
ANDEN	<i>Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua</i>
APP	<i>Área Propiedad del Pueblo</i>
Asomif	<i>Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas</i>
ATC	<i>Asociación de Trabajadores del Campo</i>
BANADES	<i>Banco Nacional de Desarrollo</i>
BCN	<i>Banco Central de Nicaragua</i>
BPA	<i>Bono Productivo Alimentario</i>
BUKO	<i>Bundeskoordination Internationalismus</i>
CARUNA	<i>Caja Rural Nacional</i>
CAS	<i>Cooperativa Agraria Sandinista</i>
CCS	<i>Cooperativas de Crédito y Servicios</i>
CCT	<i>Conditional Cash Transfer Program</i>
CENIDH	<i>Centro Nicaragüense de Derechos Humanos</i>
CIPRES	<i>Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social</i>
COSEP	<i>Consejo Superior de la Empresa Privada</i>
CPC	<i>Consejos de Poder Ciudadano</i>
CSE	<i>Consejo Supremo Electoral</i>
CSJ	<i>Consejo Supremo de Justicia</i>
CSM	<i>Cooperativa de Surco Muerto</i>
DR-CAFTA	<i>Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement</i>
E.I.A.G.	<i>Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería</i>
FCR	<i>Fondo de Crédito Rural</i>
FENACOOP	<i>Federación Nacional de Cooperativas</i>
FETSALUD	<i>Federación de Trabajadores de la Salud</i>
FIAN	<i>Food International Action Network</i>
FSLN	<i>Frente Sandinista de Liberación Nacional</i>
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Country</i>
IDR	<i>Instituto de Desarrollo Rural</i>
IEEPP	<i>Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas</i>
INEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos de Nicaragua</i>



INSS	<i>Instituto de Seguridad Social</i>
IWF	<i>Internationaler Währungsfonds</i>
MAGFOR	<i>Ministerio Agropecuario y Forestal</i>
MINDRA	<i>Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria</i>
MINED	<i>Ministerio der Educación</i>
NGO	<i>Non Governmental Organisation</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PAS	<i>Programa Agroalimentario de Semilla</i>
PINE	<i>Programa Integral de Nutrición Escolar</i>
PLC	<i>Partido Liberal Constitucionalista</i>
PPA	<i>Programa Productivo Alimentario</i>
PSSAN	<i>Política de Seguridad y Soberanía Alimentaría Nutricional</i>
RL	<i>Responsabilidad Limitada</i>
RPS	<i>Red de Protección Social</i>
SISMO	<i>Sistema de Monitoreo de Opinión Pública</i>
UNA	<i>Universidad Nacional Agraria</i>
UNAG	<i>Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos</i>
UNCAFENIC	<i>Unión de Cafetaleros de Nicaragua</i>
UPANIC	<i>Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua</i>
WB	<i>Weltbank</i>

Vorwort

Bei der vorliegenden Ausgabe der OneWorld Perspectives handelt es sich um die überarbeitete Fassung meiner gleichnamigen Bachelorarbeit. Sie ist das Resultat einer intensiven Beschäftigung mit dem mir zu meinem Thema zur Verfügung stehendem Material und stützt sich zusätzlich auf viele eigene Erfahrungen, Diskussionen und Befragungen in Nicaragua und Deutschland. Entscheidende Impulse und Anregungen für die Arbeit habe ich meinem persönlichen und universitären Umfeld zu verdanken. Einigen Personen und Organisationen möchte ich im Folgenden besonders danken.

Die Möglichkeit, in Nicaragua zu forschen, erhielt ich durch die finanzielle Förderung der Rosa Luxemburg Stiftung (RLS). Reyneris Soza und Luis Caldera von der nicaraguanischen RLS Partner-NGO *Asociación para el Desarrollo Municipal de Boaco (ADM)* ermöglichten es mir mit viel Engagement, eine Vielzahl von VertreterInnen der Zivilgesellschaft des Landes zum Thema meiner Arbeit zu befragen.

Zählen konnte ich auch auf die Unterstützung meines persönlichen Umfelds in Nicaragua aus meiner ADiA-Zeit 2006/2007, vor allem an der Rivenser Landwirtschaftshochschule *Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería (EIAG)*, wobei ich die stellvertretende Direktorin Rosa Amelia Jiménez besonders erwähnen möchte. Zu danken habe ich allen meinen InterviewpartnerInnen in Nicaragua, die mir mit viel Geduld halfen, ein tieferes Verständnis der Regierungspolitiken und ihrer konkreten Auswirkungen zu gewinnen.

Mein Betreuer Stefan Schmalz half mir insbesondere dabei, einen theoretischen Zugang zu den gesammelten Daten zu finden und meiner Arbeit eine adäquate Struktur zu geben.

Dass es dennoch weiteres Optimierungspotential gab, konnte ich an der sorgfältigen Kommentierung der Arbeit durch Anne Tittor und Anke Butscher erkennen. Sie halfen mir, wichtige Aspekte präziser zu formulieren und mit Hilfe ihrer fundierten Kritik meine Argumentationslinie zu schärfen.

Danken möchte ich auch meinen Eltern Ulrike und Rolf, die durch ihr langjähriges Engagement in der Nicaragua-Solidaritätsbewegung dazu prädestiniert waren, ihr Wissen über und ihre Erfahrungen mit Nicaragua in vielen Gesprächen einzubringen.

Ganz besonders danken will ich meiner aus Nicaragua stammenden Frau Luisa, mit der ich viele Gespräche führen konnte, die mich für die besondere, oft sehr widersprüchliche Situation ihres Heimatlandes und seiner Menschen sensibilisierten. Zudem musste sie mich über Wochen fast vollständig an mein Arbeitszimmer abgeben und bewies dabei sehr viel Verständnis. Ihr möchte ich diese Arbeit widmen.



1 Einleitung

Nicaragua ist nach Haiti das zweitärmste Land der westlichen Hemisphäre (vgl. BMZ 2009). Armutsindikatoren wie Hunger und Mangelernährung belegen dies. Die Überwindung dieser Situation muss daher als ein wesentliches Ziel von Sozialpolitik in Nicaragua gelten (vgl. Vargas 2006). Ernährungssicherheit und -souveränität werden vor benanntem Hintergrund zu zentralen politischen Aufgaben.

Das Land wird nach 17 Jahren konservativer und liberaler Herrschaft seit dem 10. Januar 2007 wieder von Daniel Ortega und der *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) regiert. Dass von dem mit knapp 38 Prozent gewählten Ortega kein starkes Signal eines tiefgreifenden sozialen und demokratischen Aufbruchs ausgehen würde, wurde von den meisten BeobachterInnen so eingeschätzt. Auch in Europa war deshalb nicht mit einer Wiederbelebung der Solidaritätsbewegung der 1980er Jahre zu rechnen; zu autoritär der innerparteiliche Führungsstil Ortegas und seiner Frau Rosario Murillo¹, zu offensichtlich die Kooperation Ortegas mit dem korrupten Ex-Präsidenten und ehemaligem somozistischen Funktionär Arnoldo Alemán im Rahmen des so genannten *Pacto* von 1999² und seinen Nachfolgeabkommen. Dies ermöglichte die Besetzung wichtiger Staatsämter mit eigenen Getreuen und diente den Protagonisten auch dazu, strafrechtlicher Verfolgung zu entgehen (vgl. Baldizón 2010: 39).³ Auch das im Vorfeld der Wahlen 2006 geschmiedete Bündnis mit dem erzkonservativen Kardinal und früheren scharfen Gegner der FSLN Obando y Bravo wurde als weiterer Beleg dafür gewertet, dass für den *Caudillo* Ortega die Stärkung der eigenen Machtposition zum Selbstzweck geworden war. Die mit diesem Bündnis verbundene Zustimmung der gesamten FSLN-Fraktion zum völligen Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen im Vorfeld der Wahlen 2006 wurde z. B. in der deutschen Solidaritätsbewegung mit Entsetzen und Enttäuschung aufgenommen

¹ Die VertreterInnen der FSLN auf regionaler Ebene werden von der Parteiführung ernannt. Rosario Murrillo hat zwar innerhalb der FSLN keine offizielle Position inne, Daniel Ortega betonte aber mehrfach, dass er sich die Macht mit seiner Gattin teile. Vieles deutet darauf hin, dass die *First Lady* bei der Organisation der Partei eine wichtigere Rolle als Ortega selbst spielt. So werden regelmäßige Treffen der Politsekretäre von Rosario Murillo geleitet. Die faktische Funktion Rosario Murillos ähnelt der einer Regierungschefin (vgl. Guevara Jerez 2007).

² Derzeit steht die Fortsetzung des Paktes auf der Kippe, da man sich nicht auf die Neubesetzung der Ämter in verschiedenen Institutionen, wie dem *Consejo Supremo de Justicia* (CSJ) und dem *Consejo Supremo Electoral* (CSE) einigen konnte. Daniel Ortega setzte per Dekret durch, dass zunächst die bisherigen Amtsträger in ihren Positionen bleiben, worauf die PLC sich an einer Blockade des Parlaments beteiligte, die letztlich durch das Überlaufen der *Alianza Liberal Nicaragüense* zur FSLN überwunden werden konnte. Derzeit wird darüber spekuliert, ob Eduardo Montealegre einen Pakt mit der FSLN anstrebt (vgl. Radio La Primerísima 2010c). Die Amtsträger im CSE sind aufgrund der intransparenten Handhabung der umstrittenen Kommunalwahlen, die Richter des CSJ wegen der fragwürdigen Ermöglichung einer weiteren Präsidentschaftskandidatur Daniel Ortegas umstritten.

³ Bei Ortega ging es um die 1998 von seiner Stieftochter Zoil América Naváez erhobenen Vorwürfe, sie von ihrem 11. bis 19. Lebensjahr sexuell mißbraucht zu haben, bei Arnoldo Alemán um handfeste Korruptionsvorwürfe, auf Grund derer er später zu 20 Jahren Haft verurteilt wurde. Das Urteil wurde jedoch in einen Hausarrest umgewandelt und später noch weiter abgeschwächt und schließlich 2009 ganz aufgehoben. Zu den Hintergründen gibt es verschiedene Vermutungen. So sollen die PLC-Mitglieder des Obersten Gerichtshofs die Aufhebung der Urteile gegen Ex-Präsident Arnoldo Alemán als Zugeständnis für ihre praktische Akzeptanz der von Fälschungsvorwürfen überschatteten Kommunahlwahlergebnisse erwirkt haben.

(vgl. Gottwald 2009 / Informationsbüro Nicaragua e.V. / Schützhofer 2007). Besonders aufgrund dieser offensichtlich machtpolitisch motivierten Abkehr von progressiven Prinzipien wurden und werden auch sozialpolitische Maßnahmen dieser Regierung selten positiv aufgenommen. Stattdessen werden sie als Ausfluss klientelistischer Politik kritisiert, die in erster Linie auf den persönlichen Machterhalt Ortegas zielt.

Dennoch verband sich mit der Regierungsübernahme der Sandinisten bei den WählerInnen wie auch in Teilen der Solidaritätsbewegung die Hoffnung auf einige soziale Verbesserungen für die armen Bevölkerungsgruppen. Und tatsächlich sind in dieser Hinsicht einige Fortschritte zu verzeichnen. So wurde z. B. die Basisversorgung im Gesundheitswesen wieder kostenlos. Ebenso wurden die „freiwilligen“ Gebühren für SchülerInnen im öffentlichen Schulsystem abgeschafft, mit denen sich viele sogenannte autonome Schulen seit Anfang der 1990er Jahre finanziert hatten, da lediglich die LehrerInnengehälter, nicht aber sonstige Kosten, aus dem Staatshaushalt bezahlt wurden (vgl. Liebel 2010: 81f). Eine repräsentative Umfrage von *Borge y Asociados*⁴ zeigte im März 2010 eine erhöhte Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Gesundheits- und Bildungsprogrammen der Regierung (Nicaragua Forum 2010).

Bereits im Wahlkampf hatte die FSLN mit den Slogans „*Analfabetismo Cero*“ (Null Analphabetismus), „*Usura Cero*“ (Null Wucher) und „*Hambre Cero*“ (Null Hunger) geworben, woraus später verschiedene Sozialprogramme entstanden, denen allerdings von der Opposition und den ihr verbundenen bürgerlichen Medien eine stark klientelistische Ausrichtung unterstellt wird. Diese Sozialprogramme seien daher nicht nachhaltig und trügen weder zur Armutsbekämpfung noch zu Entwicklung bei.

Von Regierungsseite wird hingegen, insbesondere in Bezug auf das *Programa Productivo Alimentario „Hambre Cero“* (PPA), die Entwicklungsorientierung betont. Dieses Programm, das auf der Vergabe von Vieh und weiteren Gütern an auf dem Land lebende Frauen mit geringem Landbesitz beruht, hat die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion zum Ziel. Innerhalb der mittelfristigen Planung des Agrarsektors *Prorural Incluyente* wird dieses Programm als wichtigstes Werkzeug zur Ausstattung kleiner Produzentinnen mit Finanz- und Produktionsmitteln und damit für sozial ausgewogenes wirtschaftliches Wachstum bezeichnet (MAGFOR 2009a). Ob sich dieser Anspruch einlösen lässt, wird im Verlauf dieser Arbeit zu diskutieren sein.

1.1 Fragestellungen

Kernanliegen der hier vorgelegten Arbeit ist es, das von der Regierung Ortega seit 2007 implementierte *Programa Productivo Alimentario „Hambre Cero“* (PPA) als eine auf einen spezifischen Sektor des ländlichen Raums ausgerichtete Sozialpolitik im Kontext des Wandels des nicaraguanischen Wohlfahrtsregimes zu analysieren. Wichtige Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen werden daher in einem historischen Rückblick beschrieben, wobei der Schwerpunkt auf dem ruralen und semi-ruralen⁵ Nicaragua liegt. Bevor konkret auf das PPA einge-

⁴ Borge y Asociados ist ein anerkanntes zentralamerikanisches Markt-, Sozial- und Meinungsforschungsinstitut: <http://www.borgeya.com/QuienesSomos.php>

⁵ Gemeint ist hier der ländliche und halb-ländliche Raum, nachfolgend werden immer die Begriffe rural und semi-rural.



gangen wird, erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der Sozialpolitik der FSLN seit der Regierungsübernahme 2007. Darin soll herausgearbeitet werden, inwiefern sich der soziale Regierungsdiskurs, der u.a. die Bedeutung kleinbäuerlicher sowie in Kooperativen organisierter landwirtschaftlicher Produktion betont, tatsächlich in eine sozialere Politik umsetzt. Werden nur vereinzelte soziale Programme aufgelegt oder kommt es zu einem signifikanten Wandel des Wohlfahrtsregimes?

Als Analysemodell werden hierzu die von Jeremy Seekings entwickelten und auf Gøsta Esping-Andersens „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping-Andersen 1993) zurückgehenden Kategorien der alternativen Wohlfahrtswelten des Südens - *Agrarian, Workerist, Pauperist* - genutzt. Hierdurch wird die Möglichkeit der Einordnung des PPA mit Hilfe der Idealtypen Seekings geschaffen. Die auf das PPA bezogene Fragestellung lautet in diesem Zusammenhang: Welchem Typ von Wohlfahrtsregime lässt sich das PPA zuordnen?

In der Analyse des PPA soll geklärt werden, ob dieses Programm tatsächlich einen signifikanten Beitrag zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung in Nicaragua leisten kann. Nicht zu vernachlässigen ist dabei die Frage, inwiefern den Begünstigten eine aktive Rolle in ihrer Entwicklung zugestanden wird und das Programm damit zu ihrem Empowerment beiträgt.

Zur Bewertung seiner Erfolgsaussichten ist darüber hinaus ein analytischer Blick auf die relevanten sozialpolitischen Akteure in Nicaragua und ihre Handlungsfähigkeit von zentraler Bedeutung. Geklärt werden soll in diesem Zusammenhang, ob das PPA eher als Beispiel für die Zurückgewinnung staatlicher Handlungsspielräume und Verantwortungsübernahme für soziale Sicherheit oder als klientelistische Machtsicherung unter Missachtung zivilgesellschaftlicher Erfahrungen⁶ im Bereich ländlicher Entwicklung zu werten ist.

1.2 Zum Aufbau der Arbeit

Die folgende Analyse gliedert sich in sechs Kapitel mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Zunächst werden wichtige Theorien von Sozialpolitik im Süden vorgestellt, daran anschließend stehen sozialpolitische Akteure im Mittelpunkt der Betrachtung. Auf Konzepte der Ernährungssicherheit und -souveränität wird ebenfalls eingegangen, wie auch auf die angewendeten Methoden der Feldforschung (Kapitel 2). Im darauf folgenden Kapitel werden die geschichtlichen Voraussetzungen erläutert, die den Ausgangspunkt für die Sozialpolitik der Regierung Ortega im ländlichen Raum bilden (Kapitel 3). Daran anknüpfend wird aufgezeigt, welche Akteure im heutigen Nicaragua für Sozialpolitik stehen und welche Funktion sie jeweils haben (Kapitel 4). Im Anschluss daran werden wichtige Sozialprogramme der Regierung Ortega vorgestellt und diskutiert (Kapitel 5). Das nächste Kapitel ist der Darstellung des PPA gewidmet, wobei die verschiedenen relevanten Aspekte präsentiert, analysiert und beurteilt werden (Kapitel 6). Das abschließende Fazit (Kapitel 7) fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen, wertet sie bezogen auf die vorangegangenen Fragestellungen aus und zeigt Weiterentwicklungs- und Optimierungsmöglichkeiten auf.

⁶ Gemeint sind hier z. B. die Erfahrungen von nicht-staatlichen Akteuren wie NGOs und Interessenverbänden aber auch von Universitäten, die von der jeweiligen Regierung relativ unabhängig sind.

2 Theorie und Methode

2.1 Theorien von Sozialpolitiken in Nord und Süd

In den kapitalistischen Ländern des globalen Nordens nehmen Wohlfahrtsstaaten eine zentrale Rolle ein, da die gesellschaftlichen Charakteristika wie Armutsraten und die Gestaltung der Arbeitsmärkte von wohlfahrtsstaatlichen Interventionen und Institutionen geprägt werden. Der Wohlfahrtsstaat dient dabei der Abdämpfung sozialer Konflikte, die durch zwei widersprüchliche, jedoch grundlegende Logiken der Modernisierung entstehen. „Während Industriekapitalismus und marktwirtschaftlich organisierte Ökonomie zur Generierung sozialer und ökonomischer Ungleichheit beitragen, erforderte die wachsende Demokratisierung von Staat und Politik eine formale politische und rechtliche Gleichheit bzw. Gleichstellung aller Herrschaftsunterworfenen.“ (Wehr 2009: 168) Der Begriff Wohlfahrtsregime bezieht sich auf die Art und Weise, mit der über Interdependenzen zwischen Staat, Markt und Familie die Produktion und Allokation von Wohlfahrt gewährleistet wird. Er ist weiter gefasst als der Begriff Wohlfahrtsstaat und bezieht alle Institutionen und Praktiken mit ein, mittels derer Ressourcen verteilt werden (ebd.: 187). Eine umfassende Untersuchung der Verteilungswirkung staatlicher Intervention muss über die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hinaus deshalb auch die Steuer- und Abgabepolitik mit einbeziehen (ebd.).

Der Wohlfahrtsstaat hegt das Konfliktpotential kapitalistischer Entwicklung ein, ohne das Spannungsverhältnis zwischen formaler rechtlicher Gleichheit und realer Ungleichheit im sozialen und ökonomischen Bereich auflösen zu können. Er unterscheidet sich je nach Land bezüglich Tiefe und Breite. Gøsta Esping-Andersen unterscheidet in seinem Werk „Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (1993) zwischen Wohlfahrtsstaaten liberaler, sozialdemokratischer und konservativ-korporatistischer Provenienz, die sich durch einen jeweils unterschiedlichen Mix aus Markt, Staat und Familie auszeichnen. Unterschiede betreffen den Grad der De-Kommodifizierung, den Abdeckungsgrad sozialer Leistungen sowie das Ausmaß der Umverteilung von Einkommen und Lebenschancen. Später wurde die Kategorie der De-Familiarisierung, die den Grad der Abhängigkeit sozialer Versorgung von unbezahlter weiblicher Hausarbeit misst, miteinbezogen (Klein, Uta 2006: 191).

Kurz zusammengefasst zeichnet sich das liberale Wohlfahrtsregime durch relativ geringe und zielgerichtete Unterstützungsleistungen in einer begrenzten Zahl von Situationen aus. Es geht um das Füllen von durch den Markt hinterlassenen Lücken, wobei die Ausrichtung auf bestimmte Gruppen dennoch zu einer gewissen Umverteilung zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten führen kann. „Der Staat fördert hier den Markt, entweder in passiver Form, indem er nur minimale Leistungen bietet, oder aber in aktiver Weise durch die Subventionierung privater Sicherungsformen“ (Esping-Andersen 1998: 43). Dem Erhalt wohlfahrtsstaatlicher Leistungen geht eine oftmals strikte und stigmatisierende Bedarfsprüfung voraus (vgl. ebd: 43 / vgl. Schmid, Josef 2010: 101).

Das idealtypische sozialdemokratische Wohlfahrtsregime ist demgegenüber sehr viel generöser und umfassender. Es versucht, Risiken weitgehend zu sozialisieren. Anders als in liberalen Regimes wird die Rolle des Marktes eingeschränkt und das System ist deutlich stärker auf Umverteilung und eine insgesamt egalitäre Gesellschaft ausgerichtet. Wohlfahrtsstaatliche Leistungen werden in großem



Umfang als staatsbürgerliches Recht gewährt (vgl. Esping-Andersen 1998: 44-45).

Konservative Wohlfahrtsregimes bieten zwar ähnlich umfassende Leistungen wie sozialdemokratische Modelle, basieren allerdings nicht auf Universalität. Sie sind auf Versicherungen, nicht auf Assistenz (liberales Modell) oder universelle soziale Rechte (sozialdemokratisches Modell) aufgebaut. Die Rolle der Familie ist zentral und die staatliche Politik fördert deren Rolle bei der Erbringung von Wohlfahrt. Es wird Vollbeschäftigung bei geringer Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt angestrebt, wodurch insbesondere Frauen durch entsprechende Anreize von der Aufnahme von Erwerbsarbeit abgehalten werden.⁷

Die von Esping-Andersen erstellte theoriegeleitete Kategorisierung von Wohlfahrtsregimen weist über Analysen hinaus, die sich nur auf die Quantität der sozialen Leistungen richten und somit leicht zu Fehlschlüssen kommen, da sie wenig über die Verteilungswirkung staatlichen Handelns aussagen. Allerdings bleibt sein Blick zu sehr auf die Länder des globalen Nordens beschränkt, so dass seine Kategorien nicht dazu geeignet sind, die Entwicklungen der Wohlfahrtsregime im globalen Süden adäquat zu erfassen.

Da sich die Struktur von Staat und Gesellschaft in Ländern des Südens grundsätzlich von der OECD-Welt unterscheidet, kritisiert Ingrid Wehr zu Recht die Vernachlässigung der Länder des Südens in der vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung (vgl. Wehr 2009: 168f).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage der Übertragbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Konzepte auf die Länder des Südens zu stellen. In den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas herrschen weitgehend „informelle Wohlfahrtsregime vor, in denen die öffentliche Sozialpolitik nur eine untergeordnete Rolle spielt, während Familie und soziale Gemeinschaft grundlegende Schutzfunktionen übernehmen, die Märkte und Staat nur unzureichend wahrnehmen.“ (Wehr 2009: 172) Anders als in den OECD-Staaten spielen zudem Faktoren wie die Abhängigkeit von Rücküberweisungen von EmigrantInnen oder auch von Entwicklungshilfegeldern eine zentrale Rolle. Zudem bestimmen internationale Organisationen durch die Vergabe von an Auflagen gekoppelte Fördergelder und Kredite wesentlich die Politik dieser Länder mit. Goef Wood und Ian Gough weisen vor diesem Hintergrund auf die Bedeutung informeller Beziehungen hin, bei denen sie auf Gemeindeebene die Möglichkeit der Reziprozität sehen, für die Gesellschaft als Ganzes aber hierarchische und klientelistische Beziehungen betonen (Gough / Wood 2006: 1696). Die Autoren entwickeln die Konzepte der De-Klientelisierung und des Empowerments im Sinne einer Ermöglichung durch ein „öffentliches System von Rechten und Pflichten, das staatliche Bereitstellung und Regulierung der Märkte beinhaltet.“ (ebd.: 1697)

In Reaktion auf die festgestellten Unterschiede von Wohlfahrtsregimen in Ländern des Südens ordneten Esping-Andersen und seine MitarbeiterInnen die meisten Länder des Südens dem marktorientierten liberalen Modell folgend zu (so z.B. Chile). Anderen wurde bescheinigt, vorsichtige Schritte in Richtung Universalismus zu gehen (so z. B. Brasilien), was Esping-Andersens später als dem „*proto-socialdemocratic path*“ folgend beschrieb (Seekings 2008: 23). Somit wurde die eurozentristische Perspektive beibehalten und eine Veränderung der Typologie selbst vermieden.

⁷ In Deutschland können hierfür Politiken wie das Ehegattensplitting angeführt werden.

Esping-Andersen betrachtet die marktgenerierte Einkommensverteilung weitgehend als gegebenes Faktum und den Staat als Akteur, der dieses Einkommen nachträglich korrigiert. Von Entwicklungsökonomien durchgeführte Studien zeigen jedoch, dass die staatlich gewählten Wachstumsstrategien einen wichtigen Effekt auf die Einkommensverteilung haben (Seekings 2008: 24). Staaten mit einem „Kapitalismus zu Gunsten der Armen“ setzen daher nicht primär auf Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sondern auf eine breitere Entwicklungsstrategie und können eher als Entwicklungsstaaten denn als Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden (ebd.). In einer Studie zu Südafrika (2005) prägen Seekings und Natrass daher den Begriff *Distributional Regime*, zu dem Wohlfahrtsleistungen, der Arbeitsmarkt und der eingeschlagene Wachstums- bzw. Entwicklungspfad gehören (vgl. ebd.: 24). Wohlfahrtsregime, im Sinne Esping-Andersens verstanden als nachträgliche Umverteilung von am Markt erzielten Einkommen, sind daher nur eine Möglichkeit des Staates, die Einkommensverteilung zu steuern.

Jeremy Seekings entwickelte in Anlehnung an Esping-Andersen ein neues Konzept „alternativer Wohlfahrtswelten des Südens“. Er ordnet Wohlfahrtsregime im Süden den drei Idealtypen zu: *Agrarian*, *Workerist* und *Pauperist*. In der Praxis allerdings existieren meist Mischformen dieser Idealtypen (Seekings 2008: 67). Dieses Konzept ist meines Erachtens besonders gut dazu geeignet, den Wandel des nicaraguanischen Wohlfahrtsregimes zu analysieren, da es, zumindest in Bezug auf das *Agrarian*-Modell, über die Betrachtung der nachträglichen Umverteilung hinausgeht, und die Bedeutung von durch den Staat geschaffenen Entwicklungsmöglichkeiten für ländliche Bevölkerungsgruppen betont.

In der unten folgenden Tabelle Seekings werden die wichtigsten Eigenschaften der verschiedenen Idealtypen zusammenfassend dargestellt.



Tabelle 1) Alternative Wohlfahrtswelten des Südens nach Jeremy Seekings			
	Agrarian	Workerist	Pauperist
Fokus	Bauern	Arbeiter	Arme
Anreiz	soziale Stabilität	konfliktarme Arbeitsbeziehungen	soziale Stabilität, Wahlerfolge
Ziel	Entwicklung	Abbau von Einkommensungleichheit	Armutsreduzierung
Rolle			
Familie	zentral	marginal	marginal
Beschäftigung	marginal	zentral	marginal
Staat	variiert	variiert	zentral
Wohlfahrtsstaat			
Dominanter Modus der Solidarität	Verwandtschaft	individuell oder korporatistisch (über Beschäftigung)	universal
Dominanter Bereich der Solidarität	Familie	Markt oder Staat	Staat
Grad der De-Kommodifizierung	variiert	minimal	maximal
Grad der De-Familiarisierung	niedrig	variiert	mittel bis hoch
Ausmaß der Einkommensnivellierung	variiert	niedrig	mittel bis hoch
Quelle: Seekings 2008: 27.			

Das *Workerist*-Modell setzt auf die Minderung von Lebensrisiken durch Versicherungen, die an das Normalarbeitsverhältnis gekoppelt sind (Seekings 2008: 27). Aufgrund des hohen Anteils nicht formell Beschäftigter ist es jedoch wahrscheinlich, dass ein solches System in den Ländern des Südens den größten Teil der Armen ausschließt (ebd. 26). Seekings sieht in den meisten Ländern Lateinamerikas *Workerist*-Modelle, wenngleich sie diese überwiegend um pauperistische Maßnahmen ergänzt hätten (ebd.). Als Ziel des Modells nennt Seekings den Abbau von Einkommensungleichheit, wozu das *Workerist* Modell jedoch nur innerhalb der relativ privilegierten Gruppe formal Beschäftigter geeignet ist. Das tatsächliche Ausmaß der Einkommensnivellierung durch den *Workerist*-Wohlfahrtsstaat wird auch von Seekings als gering gesehen.

Im *Pauperist*-Modell wird einem Teil der BürgerInnen das Recht auf soziale Assistenz beitragsunabhängig als soziales Bürgerrecht zugestanden. Seekings

sieht den Staat in diesem Modell als zentralen Akteur des Wohlfahrtsregimes. Der Familie und dem Markt kommt bei der Gewährleistung von Wohlfahrt nur eine marginale Rolle zu.

Andere AutorInnen weisen allerdings zu Recht auf die zentrale Rolle nicht-staatlicher Akteure bei der Armutsbekämpfung hin (vgl. Wehr 2009: 177). Es kann also durchaus auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Maßnahmen geben, in denen der Staat keine zentrale Akteursrolle spielt. Soziale Ansprüche können je nach gesellschaftlichem Setting im Rahmen religiöser Gemeinschaften, gegenüber Wohlfahrtsorganisationen und NGOs oder durch Verwandtschaftsbeziehungen bestehen. Im Konkreten sind diese unterschiedlichen Formen der Wohlfahrtsgewährleistung idealtypisch durch die Gegensatzpaare formal und informal sowie klientelistisch und reziprok zu unterscheiden (Gough / Wood 2006: 1698).

In früheren Arbeiten bezeichnete Seekings das *Pauperist*-Modell als *Redistributive*-Modell, also umverteilendes Modell. In Lateinamerika dienen häufig *Conditional Cash Transfer*-Programme (CCTs) dazu, Wohlfahrtsregime mit einer *Workerist*-Ausrichtung zu ergänzen und armen Bevölkerungsgruppen ein Mindestmaß an sozialer Absicherung zu geben. Sie können jedoch nicht dem *Pauperist*-Schema von Seekings entsprechend als universell und auf Rechten basierend gelten, da die Zuteilung von Wohlfahrt an bestimmte Bedingungen geknüpft ist und nicht alle extrem Armen unterstützt werden (vgl. Seekings 2008: 39). Ingrid Wehr weist darauf hin, dass CCTs zwar den Vorteil bieten, dass sie „relativ kostengünstig und treffsicher zur Aufstockung des Einkommens der unteren Einkommenschichten beitragen“, aber durch den Fokus auf Armutsbekämpfung die Umverteilungsfrage ausblenden (Wehr 2009: 178). Dies bedeutet nun nicht, dass überhaupt kein Umverteilungseffekt besteht. Doch handelt es sich um sehr begrenzte Zuwendungen, die dem liberalen Wohlfahrtsmodell im Norden entsprechend die schlimmsten Auswirkungen des Ungleichheit produzierenden Entwicklungsmodells abdämpfen sollen.

In der vorliegenden Analyse werde ich auch Maßnahmen, die den kostenfreien Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung gewährleisten, in die Kategorie *Pauperist* einordnen, da ärmere Menschen, sofern Gebühren oder Zuzahlungen verlangt werden, einen höheren Anteil des Einkommens hierfür aufwenden müssen. Sinnvoll kann jedoch nur dann von an die Armen adressierten Maßnahmen gesprochen werden, wenn diese auch wirklich Zugang zu den sozialen Leistungen erhalten.⁸

Das *Agrarian*-Modell setzt auf eigenständigen Erwerb von Wohlfahrt, wobei durch den vom Staat ermöglichten Zugang zu Land in Kombination mit Unterstützungs- und Kreditprogrammen die Grundlagen hierfür geschaffen werden (vgl. Seekings 2006: 26). „Agrarische Wohlfahrtsregimes versuchen nicht über die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Instrumente bzw. Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, in die Einkommensstrukturen einzugreifen, sondern über Landreformen, die breiten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Land garantieren, sowie über staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Kleinbauern.“ (Wehr 2009: 173) Die Bezeichnung

⁸ Nicht der Fall ist dies beispielsweise bei der Finanzierung öffentlicher und halb-öffentlicher Universitäten in Nicaragua, wo die meisten SchülerInnen aus ärmeren Familien keinen Hochschulzugang erreichen, oder wenn soziale Dienste für arme Bevölkerungsgruppen nicht erreichbar sind. In einer 2008 publizierten Weltbankstudie über die Armut in Nicaragua von 1993 bis 2005 wird der Grad der Fokussierung staatlicher Sozial- und Armutsbekämpfungspolitik auf arme Bevölkerungsgruppen untersucht. Demnach profitierten nicht als arm eingestufte Personen von 55 Prozent der Sozialausgaben und von 47 Prozent der Ausgaben für Armutsbekämpfung (vgl. Banco Mundial 2008).



Wohlfahrtsregime knüpft Seekings an folgende Bedingungen: staatliche Unterstützung durch Infrastruktur und bei der Vermarktung, eine günstige Steuer- und Abgabepolitik sowie eine Landreformpolitik (Seekings 2008: 27). Der Effekt der Einkommensnivellierung variiert laut Seekings im *Agrarian* Modell. Grundlage für das Modell ist, dass Kleinbauern und Kleinbäuerinnen über ausreichend Land verfügen und für sie die realistische Möglichkeit besteht, ihre Lebenssituation durch landwirtschaftliche Produktion signifikant verbessern zu können.

Die vorausgegangenen Ausführungen zeigen, dass die Grenzen zwischen Sozialpolitik, Entwicklungsprojekten und -programmen sowie sektorbezogener Wirtschaftsförderung insbesondere im ruralen und semi-ruralen Raum fließend sind. Mit dem *Agrarian*-Modell lässt sich die Verteilungswirkung des von Staaten gewählten Entwicklungsmodells in Bezug auf den ländlichen Raum erfassen. In den Ländern des Südens ist es eine relevante Alternative zu den auf sozialen Rechten basierenden oder an ein formales Arbeitsverhältnis gekoppelten Modellen.

2.2 NGOs als zentrale Akteure von Sozialpolitik im Süden

Betrachtet man die Akteure von Sozialpolitik im Norden so spielen der Staat, Sozialverbände sowie private Anbieter eine dominierende Rolle, allerdings in unterschiedlichem Maße je nach Ausrichtung des Wohlfahrtsregimes. Während sozialdemokratisch ausgerichtete Modelle über einen ausgedehnten öffentlichen Sektor verfügen, führen bei den konservativen vorrangig Sozialverbände soziale Leistungen aus. In liberalen Modellen haben private Anbieter den Vorrang vor staatlichen Leistungen, da der Staat lediglich eine minimale Basisversorgung garantiert (vgl. Esping-Andersen 1998: 44-45).

In den von internationaler Kooperation abhängigen Ländern des Südens ist die Akteurskonstellation ungleich komplizierter. Hier spielen insbesondere externe Akteure und internationale Geberorganisationen wie Weltbank und IWF, aber auch UN-Unterorganisationen eine wichtige Rolle bei der Formulierung und Umsetzung von Sozialpolitiken. Auch die Entwicklungsagenturen von Staaten des Nordens üben einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung von Sozialpolitik in den Ländern des Südens aus. Seit einigen Jahren drängen jedoch auch neue Geber auf das Feld der internationalen Zusammenarbeit. Es sind potente Länder des Südens wie z. B. China, Indien, Brasilien und Venezuela, die sich durch Süd-Süd-Kooperationen zu wichtigen Alternativen zu den traditionellen Gebern aus dem Norden entwickelt haben, weil sie ihre Unterstützung an weniger strenge Auflagen binden (Elliesen 2009).

Die Entwicklungsprogramme des Nordens werden häufig über Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kanalisiert, wodurch diese zu zentralen Wohlfahrtsakteuren werden und Staatsaufgaben übernehmen. Wenngleich z. B. auch Bauernorganisationen und Gewerkschaften Kooperationsprojekte umsetzen und soziale Leistungen bereitstellen, konzentriere ich mich nachfolgend auf die Rolle von NGOs im engeren Sinne, da gerade im Zusammenhang mit dem im Folgenden untersuchten PPA der Kompetenzkonflikt zwischen Staat und NGOs besonders deutlich wird.

NGOs im engeren Sinne, sind Organisationen, die über folgende zentrale Eigenschaften verfügen:

- Sie bedienen Begünstigte oder Zielgruppen, die nicht selbst Mitglied der Organisation sind, wenn es überhaupt eine nennenswerte Mitgliedschaft gibt.
- NGOs arbeiten hauptsächlich in den Bereichen Entwicklung, Umwelt, Bürger- und Menschenrechte (besonders Frauenrechte), Mikrofinanzwesen⁹, Gesundheit, Bildung und Kinder.
- Grundsätzlich sind NGOs nicht profitorientiert, wenngleich kritische Beobachter darauf hinweisen, dass einige NGOs in ihrer Funktionsweise privaten Consulting-Firmen ähneln (Borchgrevink 2006: 37).

Die Bedeutung der NGOs in Ländern des Südens rührt nicht zuletzt daher, dass hier viele in den Ländern des Nordens vorhandene Grundlagen staatlicher Herrschaft fehlen.

Sowohl die Legitimität des Staates als auch seine technischen und personellen Fähigkeiten sind begrenzt und insbesondere in Lateinamerika durch neoliberale Strukturanpassungsmaßnahmen stark eingeschränkt worden. In ärmeren Ländern des Südens sind die formalen Strukturen zur Erbringung von Wohlfahrt oft nur schwach ausgebildet, kranken an fehlender Legitimität, Personalisierung und dadurch mangelnder Langfristigkeit (Gough / Wood 2006: 1967). Die Rolle der NGOs ist in diesem Kontext ambivalent, was durch ihre Unterstützung aus höchst unterschiedlichen politischen Richtungen deutlich wird. „Nach der liberalen Vision müssen die NGOs zumindest teilweise die sozialen Schutzleistungen des Staates übernehmen, während sie für die Linke das neue Vehikel sind, um die Forderungen nach Gerechtigkeit nach dem Kollaps der sozialistischen Alternative zu transportieren.“ (Sorj 2007: 1) In der Regel richtet sich der Fokus von NGOs nicht auf den Aufbau von Alternativen zu dem die Ungleichheit verstärkenden neoliberalen Entwicklungsmodell, sondern auf konkrete Reparaturmaßnahmen zu dessen Erhaltung. „Tatsächlich haben einige NGO die tendenzielle Entstaatlichung von Politik nicht für die Durchsetzung emanzipatorischer Ideen genutzt, sondern sich kooptieren lassen, um Reparaturen am System durchzuführen und die ärgsten Auswirkungen der Globalisierung abzumildern (Gebauer 2001: 105).

Ihren Bedeutungszuwachs haben sie auch der Tatsache zu verdanken, dass sie von vielen Gebern aus dem Norden als Alternative zu korrupten und von klientelistischen Machtstrukturen geprägten Staatsbürokratien gesehen wurden, was sie zu interessanten Partnern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit machte. „NGOs haben sich in der Entwicklungspolitik zu einem vom Staat gesuchten Partner entwickelt, sowohl in Geber- als auch in den Entwicklungsländern, zum einen wegen der Basisnähe der NGOs und zum anderen wegen der Chance, ineffiziente und teils korrupte Staatseliten in den Entwicklungsländern umgehen zu können.“ (Nohlen 2005: 615)

Einerseits weisen NGOs immer wieder auf Defizite des (neoliberalen) Staates bei der Armutsbekämpfung und sozialen Leistungen hin, andererseits prägen sie aber unter Verweis auf Korruption und ineffiziente Praktiken auf staatlicher Seite einen anti-etatistischen Diskurs, welcher den Rückzug des Staates aus wichtigen Aufgabengebieten rechtfertigt (vgl. Pons Cortes 2001b). „Sie [die NGOs, T.B.S.] wurden zu Opfern ihres eigenen medialen Erfolgs. Aus ihrer prestigereichen Aura und aus der Notwendigkeit Projekterfolge zu präsentieren, um neue Gelder zu erhalten, ist Selbstgefälligkeit entstanden. Die Entwicklungs-NGOs haben es

⁹ Die Praxis der in diesem Bereich tätigen NGOs unterscheidet sich im Regelfall signifikant von den häufig wegen ihrer hohen Zinsen kritisierten Kleinkreditbanken.



geschafft, die Idee zu verbreiten, dass sie effizienter sind als der Staat, was es diesem erleichterte zu sagen: Ok, wenn sie so gut sind, dann sollen sie die Arbeit machen. Unabhängig von gutem oder schlechtem Willen, ist es ein Fakt, dass Entwicklungs-NGOs den Staat ersetzen, der dafür verantwortlich sein sollte, die Probleme zu lösen“ (ebd.)

Die Abhängigkeit der Süd-NGOs von finanzieller Unterstützung aus dem Norden hat oft problematische Auswirkungen hinsichtlich der Auswahl der Projekte und der Begünstigten. Insbesondere im Kontext der Not- und Entwicklungshilfe haben die Menschen, um deren Bedürfnisse sich die NGOs vordergründig kümmern, keine Möglichkeit der Einflussnahme. „Wer von karitativen Programmen unterstützt wird und wessen Lebensumstände in politischen Kampagnen skandalisiert werden, darüber entscheiden die NGOs meist allein. Problematisch ist dies nicht zuletzt deshalb, weil sie dabei von medialen Konjunkturen und Vorgaben abhängen.“ (Gebauer 2001: 100) Die alltägliche Unterstützungsarbeit und der Alltag der Menschen im Süden spielen in der medialen Berichterstattung eine ebenso untergeordnete Rolle wie der Zusammenhang zwischen Elend, Ausbeutung im Süden und den Lebensformen und politischen ökonomischen Entscheidungen der führenden kapitalistischen Staaten des Nordens (Demirovic 2001: 145). Die Massenmedien konzentrieren sich stattdessen auf selektiv ausgewählte Katastrophen und kriegerische Auseinandersetzungen (ebd. 145f).

Für die NGOs spricht häufig ein stärkerer Basisbezug als ihn staatliche oder internationale Bürokratien herstellen können. Die andere Seite der Medaille ist, dass sie ihre Hilfe auf einzelne Gruppen konzentrieren (vgl. ebd.: 106). Die Kriterien, nach denen NGOs über die Gewährung von Unterstützung entscheiden, bleiben für die Betroffenen meist unklar.

„Hatte früher noch der Staat eine soziale Fürsorgepflicht und konnte staatliche Unterstützung wenigstens im Prinzip rechtlich eingeklagt werden, haben die Opfer der neoliberalen Globalisierung heute meist nur noch die Möglichkeit, an private ausländische Hilfswerke zu appellieren. Die Unterstützung, die sie von diesen bekommen können, trägt bereits wieder Züge feudaler Gönnerhaftigkeit.“ (ebd.: 100).

Der transnationale NGO-Sektor ist insbesondere im Nord-Süd-Zusammenhang vom Widerspruch zwischen egalitärem Anspruch und hierarchischer Strukturierung der NGO-Netzwerke geprägt, wobei die direkt Betroffenen die wenigsten Mitsprachemöglichkeiten haben (vgl. ebd. 104). NGOs, denen allgemein eine hohe Gemeinwohlorientierung zugesprochen wird, oder gar privaten Firmen wird der Vorteil zuerkannt, dass sie bei der Verteilung von Wohlfahrt nicht auf parteipolitische Überlegungen Rücksicht nehmen müssen. Die bescheinigte Gemeinwohlorientierung kollidiert jedoch mit drei NGO-typischen Charakteristika: Oft konzentrieren sie sich nur auf ein Themenfeld, in vielen Fällen stehen die Interessen der eigenen Organisation im Vordergrund und häufig sind sie gezwungen, den Vorgaben externer Geber zu folgen. Die verlässliche Sicherstellung von sozialen Rechten für alle StaatsbürgerInnen muss deshalb primär eine staatliche Aufgabe bleiben.

Nicaragua kann als exemplarisches Beispiel für die Übernahme von Staatsaufgaben durch private NGOs dienen. Während sich der neoliberale Staat in den 1990er Jahren immer stärker aus seiner sozialpolitischen Verantwortung zurückzog, rückten NGOs an seine Stelle und Nicaragua avancierte zum „NGO-Weltmeister“ (Kurz 2010: 62). Die sich seit der Regierungsübernahme der FSLN 2007 vollziehende Rückkehr des Staates als richtungsweisender Akteur von Sozialpolitik weitgehend ohne Einbeziehung der bestehenden NGOs führt

zwangsläufig zu Konflikten, da diese ihre materielle Basis und gesellschaftlichen Einfluss in Frage gestellt sehen (ebd.: 64). Betreffend der Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen ist insbesondere problematisch, dass gute Ansätze von NGOs nur selten in die Arbeit der Regierung einbezogen werden und ihre Erfahrungen aus langjähriger Arbeit nicht von dieser genutzt werden.

Solange der Staat aber seine neue Rolle nicht mit einer transparenten und nicht klientelistischen Auswahl der Begünstigten und der Gewährung einklagbarer staatsbürgerlicher Rechte verbindet, bietet dies Anlass zu begründeter Kritik. Schließlich dienen gerade die klientelistischen Verteilungslogiken auf Seiten des Staates als Argument für die Privatisierung staatlicher Leistungen.

2.3 Zu den Konzepten von Ernährungssicherheit und -souveränität

Das hier näher untersuchte Regierungsprogramm PPA richtet sich an einen spezifischen Teil der ländlichen Bevölkerung Nicaraguas und gilt zugleich als zentrales Element in der Regierungsstrategie zur Erreichung von Ernährungssicherheit und -souveränität, weshalb das Begriffspaar nachfolgend erläutert werden soll. Die Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung ist in Nicaragua nach wie vor eine drängende soziale Aufgabe (vgl. Vargas 2006).

Der Begriff Ernährungssicherheit wurde von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) geprägt. Gemeint ist der physische und wirtschaftliche Zugang zu Nahrungsmitteln in angemessener Menge für alle Mitglieder eines Haushalts, ohne dass das Risiko besteht, dass dieser Zugang verloren geht (AbL / Germanwatch / BUKO Agrarkoordination 2007: 6). Zunächst konzentrierte sich das Konzept auf das Ziel ausreichender Produktion auf globaler Ebene. Die Debatte verschob sich jedoch stärker auf die nationale Ebene, wo es um Aspekte wie Getreidereserven, Import- und Exportquoten, Nahrungsmittelhilfe, Agrartechniken zur Erhöhung der Produktivität und Bewässerungssysteme geht (ebd.). Erst später wurde von Ernährungssicherheit des Haushalts und der Privatperson gesprochen und damit berücksichtigt, dass das ausreichende Lebensmittelangebot auf nationaler Ebene noch keine Garantie für den adäquaten Zugang aller BürgerInnen darstellt (ebd.).

Die internationale Kleinbauern- und Landarbeiterbewegung *Via Campesina* kritisierte das Konzept der UN-Organisation bereits 1996, da es die ökonomische und politische Ursachen von Hunger - und hier insbesondere die Handelsliberalisierung - nicht ausreichend berücksichtigt und auch Maßnahmen umfassen könne, die sich negativ auf Hunger und Armut auswirkten (AbL / Germanwatch / BUKO Agrarkoordination 2007: 4). *Via Campesina* setzt dem Konzept der Ernährungssicherheit ihr Konzept der Ernährungssouveränität entgegen, das untrennbar mit der Durchsetzung besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen von BäuerInnen und LandarbeiterInnen verbunden ist. Ernährungssouveränität ist „das Recht jeder Nation, ihre eigene Kapazität zu erhalten und zu entwickeln, um Nahrungsmittel zu produzieren, die wichtig für die nationale und kommunale Ernährungssicherheit sind und die kulturelle Vielfalt von Produktionsmethoden zu respektieren.“ (ebd.: 5) Die Grenze der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung über die eigene Agrar- und Ernährungspolitik wird beschränkt, wo anderen dadurch Schaden zugefügt wird. (Silberhorn 2009).



Ernährungssouveränität ist kein feststehender wissenschaftlicher Begriff. Die meisten Definitionen enthalten folgende Elemente: ich würde die folgenden Punkte unter Spiegelstrichen aufführen, ist besser lesbar. Vorrang für die lokale Produktion zur Ernährung der Bevölkerung, Zugang zu Ressourcen, das Recht auf Nahrung, die Anerkennung der Rechte von Farmern, das Recht der VerbraucherInnen zu entscheiden, was sie konsumieren möchten und wie und von wem es produziert ist, das Recht des Staates seine Landwirtschaft vor billigen Lebensmittelimporten zu schützen, die Notwendigkeit, landwirtschaftliche Preise an Produktionskosten auszurichten, Dialog und Partizipation, die Anerkennung des Beitrags von Frauen, Förderung nachhaltiger Landwirtschaft (ebd.). Mit der Forderung nach Ernährungssouveränität ist meist die Forderung nach Lokalisierung und Relokalisierung der Nahrungsmittelwirtschaft und nachhaltiger Produktion sowie Wertschätzung der ProduzentInnen verbunden (ebd.).

Im Folgenden beziehe ich den Begriff Ernährungssicherheit auf den sicheren physischen und wirtschaftlichen Zugang zu Nahrungsmitteln in angemessener Menge für alle Mitglieder eines Haushalts und ohne das Risiko, dass dieser Zugang verloren geht. Den Begriff Ernährungssouveränität verwende ich im Folgenden als ein Ziel, das neben dem Zugang zu Nahrungsmitteln auch die Produktionsbedingungen der Bäuerinnen und Bauern umfasst. Die genaue Bedeutung des Begriffs erklärt sich aus dem konkreten Kontext.

2.4 Zur Methode der Feldforschung

Die vorliegende Analyse stützt sich auf eine von mir im August und September 2009 in Nicaragua durchgeführte Feldforschung. Dabei wurden auf nationaler Ebene halbstrukturierte, leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen von Universitäten, Forschungseinrichtungen, NGOs und der Regierung, sowie von Bauern- und Landarbeiterorganisationen geführt.

Daneben wurden in Boaco und Rivas VertreterInnen lokaler Akteure in Kurzinterviews zu ihren Erfahrungen mit dem PPA befragt, wodurch die Wirkung vor Ort am Beispiel von zwei Regionen herausgearbeitet werden konnte. Im Departamento Boaco waren dies VertreterInnen der *Consejos de Poder Ciudadano* (CPC). Außerdem wurden hier Gespräche mit MitarbeiterInnen der NGO *Asociación para el Desarrollo Municipal de Boaco* (ADM) geführt. Im Departamento Rivas wurden lokale RegierungsvertreterInnen, sowie VertreterInnen der Landwirtschaftshochschule *Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería* (E.I.A.G.) interviewt. Zudem war hier ein ausführliches Interview mit der departamentalen Leitung des Bauernverbandes *Union Nacional de Agricultores y Ganaderos* (UNAG) möglich.

In beiden *Departamentos* wurden in das PPA aufgenommene Frauen befragt. Damit wurde ein differenzierter Blick auf die Lebenslagen von durch das PPA Begünstigten und ihren Familien ermöglicht. Methodisch wurden dazu vorgefertigte Fragebögen in *Face-to-Face* Interviews eingesetzt.¹⁰ Die Fragen richteten sich auf die Themenbereiche familiäre Situation, Bildungssituation, sanitäre Basisdienstleistungen (wobei in Bezug auf das PPA insbesondere der Zugang zu Wasser von zentraler Bedeutung ist), Vermögens- und Einkommenssituation, sozialer Zusammenhalt auf Ebene der *Comunidad*,

¹⁰ In Ausnahmefällen wurden andere Familienangehörige befragt.

Erfahrungen mit dem PPA und Fragen zur politischen Situation und zur diesbezüglichen Einstellung der Befragten.

Somit konnten im Rahmen der Feldforschung wesentliche VertreterInnen aller Durchführungsebenen des Programms in die qualitative Befragung einbezogen werden: nationale Programmleitung, departamentale Leitung, CPCs und Begünstigte. Zur besseren Beurteilung des Programms dienten auch Interviews mit nicht direkt involvierten Akteuren ländlicher Entwicklung¹¹. Die Befragungsergebnisse gehen, sofern inhaltlich geboten, in die hier vorliegende Analyse ein. Im Anhang erfolgt darüber hinaus eine Zusammenfassung der Befragungsergebnisse von zwanzig Begünstigten in Boaco und Rivas.

¹¹ Zu nennen sind hier VertreterInnen von Universitäten, NGOs und Forschungseinrichtungen.



3 Historischer Rückblick

Der historische Rückblick zeigt Kontinuitäten und Diskontinuitäten im nicaraguanischen Wohlfahrtsregime auf. Dargestellt werden zunächst zentrale Veränderungen der auf den ländlichen Raum bezogenen *Politiken* der zurückliegenden Jahrzehnte, beginnend mit der sandinistischen Revolution 1979. Dabei werden die einzelnen Etappen sowohl der sandinistischen Regierungspolitik als auch der Politik der neoliberalen Regierungen ab 1990 nachgezeichnet: Abschließend wird verdeutlicht, dass sowohl die Erfahrungen der ersten FSLN-Regierung seit Anfang der 1980er Jahre, als auch die neoliberale Nachfolgeregierungen seit 1990 Auswirkungen auf die heutige FSLN-Politik haben.

3.1 Die sandinistische Revolution 1979 bis 1990

3.1.1 Die sandinistische Landwirtschaftspolitik der 1980er Jahre

Die FSLN erklärte den landwirtschaftlichen Sektor nach dem Sturz der Somoza¹² Diktatur für prioritär. Dennoch gelang es der städtisch geprägten FSLN auch aufgrund gravierender Fehleinschätzungen nicht, die Bauernschaft nachhaltig an sich zu binden. Ländliche Gebiete wurden so zu Rekrutierungszonen der *Contra* und sollten bei den Wahlen ab 1990 zu Hochburgen des Anti-Sandinismus werden.

Bevor Daniel Ortega, damals *Coordinador de la Junta de Gobierno*, am 19. Juli 1981 die *Ley Reforma Agraria* vor hunderttausenden Menschen verkündete, hatte sich die Politik der Revolutionsregierung auf die Konfiszierung des Landbesitzes von Somoza und seiner Verbündeten konzentriert. Die Landverteilung war in der vor-sandinistischen Zeit von extremer Ungleichheit geprägt. Während 1,2 Prozent der Bevölkerung über 47,1 Prozent des Landes verfügte, waren 30 Prozent der Landbevölkerung Landlose (Equipo Envio 1981). Gleichzeitig gingen Schätzungen davon aus, dass etwa 30 Prozent der nutzbaren Flächen ungenutzt waren (ebd.).

Das Landreformgesetz sah im Gegensatz zu anderen Agrarreformen keine Höchstgrenze für individuellen Landbesitz vor, sondern sollte das Eigentumsrecht für all jene garantieren, die dazu bereit waren, ihr Land für die Produktion zu nutzen (ebd.). Auf die Enteignung von Land nicht-somozistischer GroßgrundbesitzerInnen wurde weitgehend verzichtet. Enteignet werden sollte von seinen BesitzerInnen verlassenes Land, unabhängig von der Fläche, verpachtetes Land

¹² Der Somoza-Clan beherrschte Nicaragua für über 40 Jahre. Nach der von ihm angeordneten Ermordung Sandinos 1934 gewann der Chef der Nationalgarde Anastasio Somoza Garcías gegenüber Präsident und Schwiegervater Sacasa zunehmend an Macht, bis Sacasa fliehen muss und Somoza 1937 Präsident wird. Garcías herrscht bis zu seiner Ermordung durch den Leonenser Dichter Rigoberto López Pérez, ab 1956 herrschen seine Söhne Luis und Anastasio Somoza Debayle. Die Somoza Diktatur war von Klientelismus, Repression und ungehemmter Bereicherung des Familienclans geprägt. Die Familiendynastie sicherte ihre diktatorische Herrschaft nach außen durch eine enge Anlehnung an die USA. Nach dem Sieg der Sandinistischen Volksrevolution 1979 wird der gesamte Familienbesitz der Somozas enteignet. (Weitere Informationen z. B.. Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Gießen – San Juan del Sur und Region e.V.: <http://www.gipanic.de/html/somoza-diktatur.html> / Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Kreuzberg – San Rafael del Sur e.V.: http://staepa-berlin.de/frame.php?link=http://www.staepa-berlin.de/n_geschi/somoza.htm).

(*tierra arrendada*) über 50 Manzana¹³ an der Pazifikküste und über 100 Manzana im Rest des Landes; ebenso unzureichend genutztes Land, über 500 Manzana am Pazifik und über 1000 Manzana im Rest des Landes. Das Gleiche galt für an andere vermietetes Land (*tierra alquilada*) dieser Fläche.¹⁴

Zu verteilendes Land sollte zwischen armen Bauern, Kooperativen und *Empresas de Reforma Agraria*¹⁵ aufgeteilt werden. Das Land dieser Staatsbetriebe wurde als *Área Propiedad del Pueblo*¹⁶ (APP) bezeichnet. Die Landreform sollte vor allem Landpächtern, armen Bauern und solchen mit zu wenig nutzbarem Land und hier besonders jenen, die in Kooperativen organisiert waren zu Gute kommen. Von den eigenständigen Bauern sollten besonders jene mit vielköpfigen Familien und die Familien der „Helden und Märtyrer“ der Revolution profitieren. „Der Titel der Agrarreform garantiert dem Bauern das Recht, sein Land zu bebauen, die Früchte zu ernten und es an seine Kinder zu vererben. Es handelt sich um einen Titel, der sich von einem Eigentumstitel unterscheidet, da es dem Bauern nicht erlaubt ist, das Land zu verkaufen oder zu verschenken.“ (Equipo Envío 1981) Der Vorstellung dieser Landreform waren Proteste der Landarbeitergewerkschaft *Asociación de Trabajadores del Campo* (ATC) für eine gerechtere Landverteilung vorausgegangen. Hinzu kamen Landbesetzungen, die nicht immer durch den ATC kontrolliert werden konnten. Die ersten weitergehenden Landreformmaßnahmen sind also als Reaktion auf den sozialen Druck von unten zu interpretieren.

Die großen agroindustriellen Plantagen Somozas wurden als APP unter staatlicher Verwaltung weitergeführt. Der Konsolidierung des staatlichen Agrarsektors und der agroindustriellen Produktion wurde zunächst Priorität eingeräumt.¹⁷ Ziel war es hier, eine auf Skalenproduktion¹⁸ setzende moderne Landwirtschaft als Akkumulationsmodell durchzusetzen (vgl. FIAN 2007: 15). Eine adäquate Reallohnsteigerung für die Landarbeiter war durch die hohe Inflation allerdings nicht möglich. Die Förderung von Kooperativen durch die Übergabe von Land an Bauern setzte erst 1982 ein. Die Übergabe von Land an Einzelbauern blieb zunächst die Ausnahme (vgl. Equipo Envío 1985).

¹³ Ein Manzana entspricht 0,7 Hektar.

¹⁴ Die Unterschiede zwischen verpachtetem Land (*Tierras arrendadas*), die schon ab 50 Manzanas an der Pazifikküste enteignet werden sollten und vermietetem Land (*tierras alquiladas*) bestehen in den folgenden Nutzungsbedingungen: *Tierras arrendadas* werden von so genannten *Colonos* (Siedlern) bearbeitet und befinden sich z. B. in der Nähe von großen Zuckerrohrfeldern und anderem Großgrundbesitz. Den *Colonos* wurde ein Stück Land zugewiesen, wo sie mit Ihrer Familie leben konnten, mussten aber für den Großgrundbesitzer arbeiten und erhielten lediglich ein Fünftel ihrer Produktion. Bei *tierras alquiladas* bestehen keine ähnlichen Arbeits- und Abhängigkeitsverhältnisse. Die Mieter leben nicht notwendigerweise auf dem Land des Grundbesitzers.

¹⁵ Agrarreformbetriebe

¹⁶ Gebiet in Volkseigentum

¹⁷ Im *Departamento* Masaya wurden Anfang der 1980er Jahre die Kooperativen aufgelöst, die von Bauern bereits vor dem Sieg der Revolution gegründet worden waren, und das Land wurde Teil der *Área Propiedad del Pueblo* (APP). „Über diese Maßnahme waren die Bauern in keinsten Weise erfreut, aber sie haben sie wegen der großen Autorität der FSLN akzeptiert. Zudem zwang die Regierung die Bauern dazu jene besetzten Fincas zu verlassen, deren Eigentümer keine Somozisten waren. Die Bauern sollten sich als Arbeiter in die staatlichen Fincas eingliedern.“ (Equipo Envío 1985)

¹⁸ Die Vorteile der Skalenproduktion sind niedrigere Stückkosten durch die Produktion einer größeren Menge an Gütern in einem Betrieb. Die Grenzkosten für die Produktion einer zusätzlichen Produkteinheit sinken mit der Menge der Gesamtproduktion.



Nach einem starken Einbruch der Agrarproduktion 1980 auf nur noch 75 Prozent des Niveaus von 1976 konnte diese bis 1983 wieder auf 108 Prozent des Niveaus von 1976 gesteigert werden. Der von Agrarreformen anderer Länder ausgegangene Rückgang landwirtschaftlicher Produktion zwischen 20 und 50 Prozent in den ersten Jahren nach der Reform blieb aus (Envio 1985). Hierfür werden drei Gründe genannt: Nicaragua war (und ist) das am dünnsten besiedelte Land Zentralamerikas. Es stand also ausreichend bebaubare Landfläche zur Verfügung.¹⁹ Zudem hatten die Somozisten vor der Revolution 20 Prozent der Landfläche kontrolliert, wodurch nicht-somozistische Großgrundbesitzer bei den Reformmaßnahmen der ersten Jahre geschont werden konnten (ebd.).²⁰ Die nach der siegreichen Revolution hohe moralische Autorität der FSLN ermöglichte es zudem, spontane Landbesetzungen weitgehend zu verhindern. Die FSLN setzte angesichts der nordamerikanischen Bedrohung auf eine Politik der nationalen Einheit und versuchte soziale Konflikte, wie durch massive Enteignungen und Landverteilungsmaßnahmen zu befürchten waren, zu vermeiden (vgl. Equipo Envío 1987). Allerdings kam es, unterstützt von der Reagan-Administration, trotzdem zur Gründung der sogenannten *Contra*. Ihre soziale Basis waren zunächst Grundbesitzer, deren Land nach der Machtübernahme der FSLN konfisziert worden war und ehemalige Angehörige der *Guardia Nacional*²¹ Somozas, später konnten die *Contra* auch von der Revolution enttäuschte Bauern rekrutieren. Die militärische Führung der *Contra* übernahmen, unterstützt von der CIA, indes ehemalige Angehörige der somozistischen Guardia (Envío team 1983). Der *Contra*-Krieg und der als Reaktion darauf eingeführte Militärdienst führten schließlich zu einem Arbeitskräftemangel im ländlichen Sektor, der nicht kompensiert werden konnte.

In dichter besiedelten *Departamentos*, insbesondere in Masaya, wurde der Druck von Seiten der Landbevölkerung, endlich Land zu erhalten, so groß, dass die FSLN-Regierung 1985 mit der Umverteilung des Landes in diesem *Departamento* begann. Die Enteignungen wurden zwar durch Entschädigungszahlungen und die Beschaffung von Ersatzland in dünner besiedelten Teilen des Landes teilweise ausgeglichen, aber dennoch von der US-Botschaft und interner Opposition als Beweis für die „marxistisch-leninistische Ausrichtung“ der FSLN dargestellt. Enteignet wurde auch das zum Baumwollbetrieb von Enrique Bolaños gehörende Land²². Während die anderen betroffenen Großgrundbesitzer sich mit dem Entschädigungsangebot der FSLN einverstanden erklärten, stellte Bolaños die Maßnahmen der Regierung als selbstherrliche Akte der Regierung dar (ebd.). Auf der anderen Seite ging die Unzufriedenheit mit der zögerlichen Landvergabe durch die FSLN-Regierung weit über Masaya und andere dicht besiedelte Gebiete hinaus (Enriquez 1997: 31).

Die individuelle Landverteilung blieb nicht auf Masaya beschränkt und ist als Resultat interner Machverschiebungen zu sehen. Anfang der 1980er Jahre herrschte das vor allem von Landwirtschaftsminister Cmdt. Jaime Wheelock und

¹⁹ Während in El Salvador auf eine auf dem Land lebende Person nur 0,6 Manzana Land kamen, waren es in Nicaragua 7,5 Manzana (Equipo Envío 1985)

²⁰ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass es wohl nicht immer möglich war, zwischen Unterstützern und Nicht-Unterstützern der Somoza-Diktatur zu unterscheiden.

²¹ Nationalgarde

²² Der damalige Präsident des Unternehmerverbandes *Consejo Superior de la Empresa Privada* (COSEP) Enrique Bolaños war von 2002 bis 2007 Präsident Nicaraguas.

höheren Funktionären des Landwirtschafts- und Landreformministeriums (MINDRA) bevorzugte Modell agroindustrieller Staatsbetriebe in Form der APPs und der völligen Kollektivierung der Landbevölkerung in den CAS vor. Nachdem sich die von diesem Modell erwarteten Erfolge nicht einstellten, konnten sich ab Mitte der 1980er Jahre verstärkt die so genannten *campesinistas* durchsetzen, wobei es sich um untere Funktionäre des MINDRA, lokale FSLN-Funktionäre und insbesondere die UNAG handelte. Zu ihren Forderungen gehörten eine Einbeziehung von weiteren Teilen der Landbevölkerung wie beispielsweise der Kleinbauern und ein sich stärker an den Produktionsmethoden der Bauernschaft orientierendes Modell (Enriquez 1997: 32, 33). Während also noch Anfang der 1980er Jahre die Meinung vorgeherrscht hatte, dass die Rolle der Kleinbauernschaft in der Wirtschaft graduell verringert werden sollte, setzte sich ab Mitte der 1980er eine Politik durch, die den Bauern und Bäuerinnen eine zentrale wirtschaftliche Rolle zuschrieb (ibid. 33, 34).

3.1.2 Die Rolle der Kooperativen im sandinistischen Nicaragua

Ein zentrales Ziel der Regierung war es, die Parzellierung des Landes zu verhindern. Daher blieb die Übergabe von Land an einzelne Bauern die Ausnahme (vgl. Equipo Envío 1987). Der ökonomische Hintergrund für diese Entscheidung war, dass so schnell wie möglich das vorrevolutionäre Produktionsniveau erreicht werden sollte. Außerdem wollte die FSLN die „Verbäuerlichung“ der Landarbeiter und den daraus folgenden Arbeitskräftemangel für die Exportproduktion verhindern (ebd.).

Ihren damaligen ideologischen Vorstellungen folgend favorisierte die FSLN-Regierung mit der *Cooperativa Agraria Sandinista* (CAS) ein Kooperativenmodell, das auf völliger Kollektivierung beruhte. Es wurde argumentiert, dass es die individuelle Vergabe von Land unmöglich mache später weitergehende Kooperationsformen zu schaffen (Enriquez 1997: 31). In diesen Kooperativen waren weniger Bauern, sondern vor allem „*semi-asalariados del campo*“²³ organisiert, von denen die Regierung zudem glaubte, dass sie am besten auf die Arbeit in den CAS vorbereitet seien, da sie - anders als die individuell arbeitenden Campesinos - schon gemeinschaftliche Arbeit gewohnt waren. Hinzu kam, dass sich schon vor dem Sieg der Revolution eine Allianz zwischen den sandinistischen Kadern des urbanen Aufstandes und den „*semi-asalariados*“ herausgebildet hatte, so dass diese für die Arbeit in der fortgeschrittensten Kooperationsform geradezu prädestiniert schienen. Es stellte sich jedoch heraus, dass gerade der Umstand, dass die „*semi-asalariados*“ die soziale Basis der CAS darstellten, ein Problem für deren Entwicklung war. Ihnen fehlte die nötige Bindung zur landwirtschaftlichen Tätigkeit und Erfahrung. „Eine Kooperative kann nur schwerlich effektiv sein, wenn ihre Mitglieder sich nicht ernsthaft um die Produktion kümmern und keine starke Identifikation mit dem Land haben, mit der Saat, mit dem Angebauten. Eigenschaften, die man bei den kleinen Produzenten, die in ihrer Parzelle arbeiten, leichter findet als bei den „*semi-asalariados*“, die kein Verlangen spüren, schnell zu Produzenten im Kollektiv zu werden.“ (ebd.)

²³ Gemeint sind hier Teile der Landbevölkerung, die teils Lohnabhängige sind, ihren Lohn aber durch eigene landwirtschaftliche Produktion aufbessern müssen, was häufig auf gemietetem Land geschieht. „Arm und ohne feste Wurzeln in der Sozialstruktur, wie sie der kleine bäuerliche Produzent hat oder der Landarbeiter der eine Vollzeitarbeit hatte, spielt der Teil-Erwerbstätige (semi-asalariado) eine sehr komplizierte Rolle im Sozialgefüge. Er ist gewöhnt daran je nach Notwendigkeit verschiedene soziale Masken zu Nutzen - Bauer, Lohnarbeiter, Migrant, fahrender Händler, Arbeitsloser...“ (Equipo Envío 1987).



Im Norden des Landes standen zudem die zum Unternehmervverband *Consejo Superior de la Empresa Privada* (COSEP) gehörende *Union de Productores Agrícolas de Nicaragua* (UPANIC) und insbesondere ihre Unterorganisation, die *Union de Cafetaleros de Nicaragua* (UNCAFENIC), in Opposition zur FSLN-Regierung und versuchten die Bauernschaft für sich zu gewinnen. UPANIC war erfolgreich in der Gründung von Kredit- und Dienstleistungskooperativen und hatte bereits während des Somozismus bestehende Kooperativen (*Responsabilidad Limitada, R.L.*). Diese waren schon vor dem Sieg der Revolution von der 1959 gegründeten staatlichen Kreditbank BANADES unterstützt worden. Die Angst der Landeigentümer vor Enteignungen und ihre Vernachlässigung durch die FSLN-Regierung verstärkten ihre Opposition zum Sandinismus.²⁴ Auf sandinistischer Seite konnte zudem erst ab 1981 mit der UNAG eine Bauernorganisation aufgebaut werden (vgl. Rocha 2003).

Mit den CAS versuchte die FSLN-Regierung, eine Avantgarde des Kooperativismus zu schaffen. Man übergab ihnen deshalb besonders gut kultivierbares Land. Während es für die Empfänger des Landes vor allem darum ging, die besten Böden zu erhalten, erhofften sich die städtischen Kader von den CAS eine moderne, kollektive und sozialistische Produktionsform, ohne allerdings z. B. ausreichend Ressourcen für die notwendigen Fortbildungen bereitzustellen (vgl. Equipo Envío 1987). So übergaben die FSLN-Kader in paternalistischer Manier Land, Traktoren, Maschinen, Betriebsmittel und eine „moderne“ Organisationsform und erwarteten im Gegenzug von den Begünstigten eine schnelle Überwindung alter, nicht in ihr Idealbild passender Gewohnheiten. Auch bei dem Versuch, den Mitgliedern der Kooperativen die Gebote des *Cooperativismo* zu vermitteln, wurde den Begünstigten selbst keine zentrale Rolle in der Gestaltung des Prozesses und bei der Entwicklung der Regeln zugestanden, nach denen sie arbeiten sollten. Für die meisten von ihnen blieb so die kollektive Organisationsform in erster Linie etwas, was man in Kauf nehmen musste, um Zugang zu Land zu erhalten (Equipo Envío 1987).

Neben den von der FSLN bevorzugten CAS, den bereits vor der Revolution bestehenden *Cooperativas de Responsabilidad Limitada* und den sich lediglich auf bestimmte Dienstleistungen und Kredite konzentrierenden *Cooperativas de Crédito y Servicios* (CCS), gab es die Mischform der *Cooperativa de Surco Muerto* (CSM). Bei diesem Modell war das Land offiziell in Kollektivbesitz, wurde allerdings durch nicht bebaute Ackerfurchen (*Surcos Muertos*) aufgeteilt. Während einige Arbeiten wie das Vorbereiten der Böden kollektiv vonstatten gingen, war beispielsweise die Ernte Angelegenheit der einzelnen Familie (Equipo Envío 1987). Zur besseren Übersichtlichkeit sind die verschiedenen Modelle der Kooperativen und die wichtigsten Merkmale der unterschiedlichen Formen von Kooperativen in Nicaragua in Tabelle 2) zusammengefasst.

²⁴ Die von der Regierung im Inland festgelegten Preise für Kaffee lagen weit unter den Preisen, zu denen die Regierung Kaffee exportierte, wodurch die Kaffee-Exporteure indirekt besteuert wurden (vgl. Rocha 2003).

Tabelle 2) Formen von Kooperativen in Nicaragua	
Art der Kooperative	Kurzbeschreibung
<i>Cooperativa Agrícola Sandinista (CAS)</i>	Die Bauern verfügen über einen kollektiven Landtitel, arbeiten im Kollektiv und teilen die Gewinne unter sich auf.
<i>Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS)</i>	Die Bauern behalten ihre individuellen Landtitel, teilen aber die technische Unterstützung und andere meist staatlichen Dienstleistungen oder nehmen gemeinsam Kredite auf.
<i>Cooperativa de Surco Muerto (CSM)</i>	In diesem gemischten Modell ist das Land in Kollektivbesitz, wird aber durch nicht bebaute Ackerfurchen (Surcos Muertos) parzelliert. Einige Dienstleistungen und Arbeiten wie das Vorbereiten der Böden gehen kollektiv vonstatten, während andere Arbeiten wie die Ernte von den einzelnen Familien individuell bewerkstelligt werden.
<i>Responsabilidad Limitada (RL)</i>	Kooperativen, über die Kredite akquiriert werden und die verschiedene Dienstleistungen erbringen, die bereits vor dem Sieg der sandinistischen Revolution gegründet wurden.
Quelle: Darstellung des Autors auf Basis von Equipo Envío 1987	

Die Vernachlässigung der unterschiedlichen Kooperativenmodelle zu Gunsten einer einseitigen Priorisierung der CAS, auf die neben den *Area de Propiedad del Pueblo* (APP) fast alle technologischen und finanziellen Ressourcen verwendet wurden, verhinderte die Entwicklung einfacherer Kooperationsformen z. B. im Rahmen der CCS und damit eine Ausbreitung des Kooperativgedankens (vgl. Equipo Envío 1987). Eine Schwäche der Entwicklung des Kooperativismus war daher die unzureichende Entwicklung von Bauernkooperativen mit Beibehaltung individuellen Landbesitzes. Die FSLN-Regierung verlor daher insbesondere im Landesinneren, wo die meisten traditionellen Bauern mit eigenem Landbesitz lebten und wo der Contra-Krieg stattfand an Rückhalt.

„Den einzigen Kontakt, den die traditionellen Bauern mit der Revolution hatten, war über die Bank und das einzige, was sie von der Bank erhielten, war der Kredit. Daher konnten die CCS keine materielle kollektive Basis aufbauen, um ihre Mitglieder mit bestimmten Dienstleistungen zu versorgen. Auch was das Aushandeln von Krediten angeht, blieben sie darauf beschränkt, das Geld weiterzuleiten.“ (Equipo Envío 1987)

Auch im Kreditwesen kann nicht von Verhandlungen auf Augenhöhe gesprochen werden, sondern davon, dass die Kreditbedingungen den Kooperativen von Seiten der staatlichen Kreditbank BANADES diktiert wurden, die ihre Kreditvergabe nicht zuletzt an ideologischen Zielen orientierte.



Für die Kleinbauern im Landesinneren änderte sich daher durch die Revolution wenig. Oft blieben sie von den besser gestellten *Finqueros* abhängig, von denen sie Betriebsmittel für ihre Produktion und den Zugang zum Markt erhielten. „Oft - und das ist das Schlimmste - wurden die Bauern völlig allein gelassen, da die Revolution die alten ungerechten Handelsstrukturen zerstörte, ohne dazu in der Lage zu sein, sie durch neue Systeme zu ersetzen.“ (Equipo Envío 1987) Ab 1987 war es zudem durch die Maßnahmen gegen die hohe Inflation und zur Eindämmung des Staatsdefizits zu ersten harten Einschnitten für die Landbevölkerung gekommen (Enriquez 2000: 51). Vor diesem Hintergrund gelang es der Contra einen signifikanten Teil der Bauernschaft für sich zu gewinnen. Trotzdem wurde aber die ab 1985 begonnene Verteilung auch von einzelnen Parzellen fortgesetzt (vgl. Fitzgerald / Grigsby 2001: 145).

Im Kooperationssektor blieb zwar ein großer Teil des Landes aufgrund zunehmender Landflucht von Kooperativenmitgliedern ungenutzt. Dennoch waren die Kooperativen zu einer wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Kraft geworden. „1986 produzierten landwirtschaftliche Kooperativen 21 Prozent der Agrarexporte und 35 Prozent der Produkte für den Binnenmarkt.“ (Equipo Envío 1987a)

Der Plan 1987 beinhaltete eine Flexibilisierung des CAS-Modells und die Förderung der CCS, um die Bauern stärker zum Anschluss an Kooperativen zu motivieren und Austritte zu verhindern. Andererseits sollten angesichts der prekären Finanzlage Nicaraguas Regeln für die Beziehung zwischen Kooperativen und nationalem Finanzsystem durchgesetzt werden: Die Zinsen wurden erhöht, die Rückzahlung der Kredite stärker abgesichert, die Kooperativen wurden zur Zahlung der Steuern verpflichtet.

Gleichzeitig sollten die APPs stärker mit den Kooperativen und den Kleinbauern vernetzt werden, um die Kontrolle des Staates über wichtige Schaltstellen der landwirtschaftlichen Produktion zu gewährleisten.

„Die staatlichen Betriebe sollten in allen Gebieten so organisiert werden, dass sie in der Lage sind, die Versorgung mit Inputs für die Produktion, Werkzeug, technischer Unterstützung, Dienstleistungen, etc. für die anderen ProduzentInnen zu gewährleisten, und im Austausch die Einbringung und Lagerung eines Teils der privaten und kooperativen Produktion zu sichern.“ (zit. Nach Equipo Envío 1987)

Der FSLN-Regierung war es also zunächst gelungen, die landwirtschaftliche Produktion mit Hilfe der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe zu erhöhen (s.o. Equipo Envío 1985). Zudem erhielten insbesondere die *semi-asalariados*, die sich in den CAS organisierten, Land, technische Beratung und günstige Kredite. Diese Fokussierung war jedoch aus zwei Gründen problematisch: Das Modell der CAS war nicht von unten gewachsen, sondern wurde von oben vorgegeben. Es erwies sich mittelfristig nicht als effizientes Produktionsmodell. Außerdem wurden andere Formen des Kooperativismus vernachlässigt, wodurch sich weite Teile der Bauernschaft von der FSLN ab- und teilweise den *Contras* zuwandten.

3.1.3 Militärausgaben, *Salario Social* und Hyperinflation

Nach dem Sieg der Revolution 1979 war es erklärtes Ziel, die Wirtschaft nach der Revolution wieder aufzubauen. Ab 1981 kamen die erhöhten Militärausgaben aufgrund des Contra-Kriegs hinzu. So stieg bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre die Inflation, da höheren Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Bildung

und insbesondere Militär einer Stagnation in der Güterproduktion gegenüberstand. Darauf wurde mit dem Drucken neuer Banknoten reagiert (comp. Wheelock 1986: 67, 118).

Hinsichtlich des Wohlfahrtsregimes verfolgte die FSLN neben der Implementierung des beschriebenen Entwicklungsmodells im Agrarbereich während ihrer ersten Regierungszeit zusätzlich einen pauperistischen Ansatz. Er beinhaltete die Ausweitung sozialer Rechte wie Gesundheit und Bildung, weiterer kostenloser sozialer Dienstleistungen und die Subventionierung von Nahrungsmitteln. Dies diente einerseits dazu, die Grundversorgung trotz starker Inflation aufrechtzuerhalten, hatte aber vor diesem ökonomischen Hintergrund unerwünschte Effekte auf die Preisstabilität (Rocha 2007). Ab Mitte der 1980er Jahre entwickelte sich in Nicaragua eine nicht mehr kontrollierte Hyperinflation.

„Von 1980-84, blieb die Inflation zwischen 23.41% und 35.45% im Jahr. Im Jahr 1985 stieg sie auf 219,46%, um dann auf 681,63% und 911,22% 1986 und 1987. Im Jahr 1988 stieg die Inflation auf den weltweiten Rekord von 14315.78%. In den zwei folgenden Jahren lag sie nach Angaben der Zentralbank über 4700% und 7400%...“ (Rocha 2007)

Diese hyperinflationäre Entwicklung führte dazu, dass die Löhne ihre Bedeutung für den Lebensstandard der Menschen zunehmend verloren. Gesichert wurde die Grundversorgung weitgehend durch die weiter oben dargestellten sozialen Dienste des Staates im Rahmen des *Salario Social*.

Dieses Modell hatte vor dem Hintergrund der Produktionsdefizite des sich im *Contra*-Krieg befindlichen Landes eine problematische de-kommodifizierende Wirkung. In Nicaragua kam es zu einem Ungleichgewicht zwischen Gütermenge und nachfragender Geldmenge. Nach der Machtübernahme der FSLN führte der Wiederaufbau zu einem rasanten Anstieg der Auslandsschulden, die bereits seit Anfang der 1970er Jahre stark angestiegen war. Die Ausgaben für Bildung, Gesundheit, für das Militär und die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln stiegen, während keine entsprechende Produktionssteigerung gelang. Im landwirtschaftlichen Bereich wurde den Verwaltern der staatlichen *Empresas de Reforma Agraria* die Möglichkeit genommen, den Arbeitern finanzielle Anreize zur Steigerung der Produktion zu geben, da die Reallöhne ihre Bedeutung fast völlig verloren. Die Produktion ging nicht zuletzt deshalb zurück (ebd.).

Zudem erschwerte die drastische Verschlechterung der *Terms of Trade* (vgl. Wheelock 1986) und ab 1985 ein Wirtschaftsembargo der USA die Rückzahlung der Auslandsschulden (Envío team 1985). Die oben beschriebene Hyperinflation setzte ab 1987 in Folge der Implementierung eines Strukturanpassungsplans ein, der eigentlich zur Dämpfung der Inflation auf ein handhabbares Maß konzipiert worden war. Zu den Maßnahmen gehörte eine Devaluierung des Cordoba gegenüber dem Dollar von 28 zu 1 auf 70 zu 1 sowie die Etablierung eines einheitlichen Wechselkurses, eine Deckelung der Bankkredite, höhere nominale Zinssätze, weniger Subventionen für die Grundnahrungsmittel und das Einfrieren von Staatsausgaben (Fitzgerald / Grigsby 2001: 144). Die Maßnahmen führten jedoch zu gegenteiligen Effekten. Die Versuche, Agrarexporte durch finanzielle Anreize besser zu stützen, führten zu einem Absinken der Staatseinnahmen von 30 Prozent des BIP 1984 auf nur noch 20 Prozent 1987, während Ausgaben insbesondere für das Militär durch die Bürgerkriegssituation weiter anstiegen. Die Geldemission ging unkontrolliert weiter, um die Ausgaben bedienen zu können. Das Ziel, die Zahlungsbilanzdefizite zu überwinden, wurde nicht erreicht, da die Agrarexporte in der 2. Hälfte der 1980er kollabierten. Gründe hierfür waren schlechte Produktionsplanung und fehlende Inputs in Folge des US-Embargos



sowie die Ausdehnung des Contra-Kriegs auf für die Agrarproduktion wichtige Zonen des Landes sowie die daraus resultierende Flucht vieler Landarbeiter (ibid. 144-145).

Die FSLN hatte in ihrer Regierungszeit trotz Contra-Krieg und der hierdurch provozierten extrem hohen Militärausgaben beachtliche soziale Fortschritte in den Bereichen Bildung und Gesundheit erreicht, die jedoch bereits Ende der 1980er Jahre aufgrund der wirtschaftlichen Krise nicht mehr aufrechterhalten werden konnten. Dies war neben der Angst vor einer Fortsetzung des *Contra*-Kriegs, Hyperinflation und wirtschaftlicher Krise ein wichtiger Grund für die Wahlniederlage der FSLN 1990. Zudem konnte die konservative Regierung Chamorro ihre Strukturanpassungspolitik als notwendige Maßnahmen zur Inflations- und Krisenbekämpfung darstellen.

3.2 Die Landwirtschaftspolitik im post-sandinistischen Nicaragua

Mit dem Wahlsieg Violetta Chamorros 1990 war nicht nur ein einfacher Regierungswechsel, sondern auch ein grundlegender Wechsel des Entwicklungsmodells verbunden. Während man das sandinistische Konzept stark vereinfacht als „revolutionär-nationales“ Entwicklungskonzept mit hohem sozialen Anspruch bezeichnen kann, vertraten die konservativen und liberalen Regierungen ab 1990 ein Konzept mit dem Schwerpunkt auf (markt)wirtschaftlicher Entwicklung (Klein 2010: 24). Einem Land, das gerade einen sehr destruktiven Krieg mit schwerwiegenden Auswirkungen auf seine Wirtschaft beendet hatte, wurde ein IWF-Strukturanpassungsprogramm mit starken Kürzungen bei staatlichen Investitionen und tiefen sozialen Einschnitten verordnet²⁵, obwohl ein Investitionsprogramm nötig gewesen wäre, um die physische Infrastruktur und das ‚Humankapital‘ des Landes wieder herzustellen (Acevedo Vogl 2007). Die durch den IWF priorisierte Rückzahlung der Auslandsschulden machte bis zu 51 Prozent der Steuereinnahmen aus. Statt auf ihre notwendige Erhöhung wurde auf Ausgabenkürzungen in Feldern wie Infrastruktur und Bildung gesetzt, die wichtige Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum hätten schaffen können (ebd.).²⁶ Auf die mit wenig Eigenkapital ausgestattete kleinbäuerliche Landwirtschaft wirkte sich diese Politik höchst negativ aus.

²⁵ So wurde insbesondere die Lohnpolitik der nicaraguanischen Regierung seit 1990 weitgehend durch den IWF bestimmt. „Durch die nominale Festsetzung der LehrerInnengehälter von 1992 bis 1997 sanken die Reallöhne aufgrund der Inflation beträchtlich. Erst nach 1997 begann ein moderater Anstieg der LehrerInnenlöhne. Allerdings griff der IWF 2005 durch eine neue Auflage wieder verstärkt in die Lohnpolitik Nicaraguas ein: Von nun an sollte die Gesamtlohnsumme im öffentlichen Sektor real nicht mehr steigen.“ (Schützhofer 2008) Für den ländlichen Sektor besonders gravierend war die Forderung des IWF die staatliche Kreditbank Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) wegen Finanzproblemen zu verkleinern. BANADES wurde 1998 schließlich ganz aufgelöst (vgl. Envio team 1996/ Rocha 1998).

²⁶ Der FSLN wird vorgeworfen, nach dem Machtverlust mit der neuen Regierung vor allem um Einflussphären und Posten im politischen System sowie um eigene ökonomische Interessen verhandelt zu haben, ohne zu berücksichtigen, dass die Politiken der Regierung Chamorro die Kräfteverhältnisse strukturell zu Ungunsten jener Sektoren verschieben würden, die die Revolution unterstützt hatten. Auch die Regierung Alemán wurde von Vertretern der FSLN zu den Verhandlungen mit dem IWF begleitet, da dieser ein Abkommen von einem ausreichenden politischen Konsens abhängig gemacht hatte (vgl. Acevedo Vogl 2007, zum theoretischen Hintergrund dieser Argumentation siehe auch Wolff 2008).

Nach dem Regierungswechsel wurden die CAS nicht länger von Regierungsseite durch technische Hilfe und Kredite unterstützt, so dass keine Anreize zur Weiterarbeit in kooperativer Form bestanden und ein von Kooperativenmitgliedern selbst begonnener Wandlungsprozess begann. Dies führte zur Aufteilung des Landes der CAS in einzelne Parzellen, ohne dass die neuen BesitzerInnen offizielle Eigentumstitel erhielten. In vielen Fällen wurden kollektiv aufgenommene Kredite nicht zurückgezahlt, wodurch die Schulden weiter anstiegen und den neuen Kleinbauern der Zugang zu Krediten versperrt wurde (Equipo Nitlapán 1994).

Die Privatisierung der APP wurde mit ihrer angeblichen Ineffizienz gerechtfertigt und sollte gleichzeitig zu mehr Produktion und zur Haushaltssanierung beitragen. Im Rahmen der Befriedung des Landes nach dem Ende des *Contra*-Krieges erhielten Angehörige der *Contra* und des nach 1990 stark reduzierten Militärs ehemaliges Staatsland als Entschädigung. An der Privatisierung des Staatssektors nahmen also ehemalige Armeeangehörige, Ex-*Contra* und einige Gewerkschaften, Bauernorganisationen und Unternehmer teil (Cuadra / Saldomando 2000: 4). Die Auflösung der landwirtschaftlichen Staatsbetriebe und die Privatisierung des Staatslandes wurde für die Entschädigung einiger ehemaliger Besitzer genutzt, deren Land während der sandinistischen Revolution konfisziert worden war, und war daher teilweise restaurativ. Dort wo die Entschädigung durch Land nicht möglich waren, erhielten die ehemaligen Eigentümer Rentenpapiere – so genannte *Bonos de Indemnización*, die heute den Hauptteil der nicaraguanischen Innlandsverschuldung ausmachen (vgl. Alemán 2010). Andererseits führte die Verteilung des Landes auch zu einer gewissen Fortsetzung der letzten Phase der sandinistischen Agrarreform, in der bereits Land in einzelnen Parzellen verteilt worden war (ebd. 4).

Die Rolle des Staates in der Landwirtschaft wurde in der Amtszeit Violeta Chamorros (1990-1997) und ihres liberalen Nachfolgers Arnoldo Alemán (1997-2002) stark verringert. Die Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik waren weniger offen sichtbar als direkte Umverteilungsmaßnahmen. Sie hatten jedoch womöglich weitreichendere Folgen für den Agrarsektor (ebd.: 11). So setzte die Regierung Chamorro eine Reihe von Maßnahmen um, die zu einer über Marktprozesse gesteuerten Schwächung von Kooperativen und Kleinbauern aufgrund ausbleibender staatlicher Kredite und technischer Unterstützung führten und damit letztlich zu einer Rekonzentration des Landbesitzes. Zum Teil missbrauchten Großgrundbesitzer, die weiterhin Zugang zu staatlichen Produktionskrediten hatten, dieses Kapital, um Kleinbauern, denen der Kreditzugang versperrt war, deren Land zu extrem niedrigen Preisen abzukaufen (Equipo Nitlapán 1994).

Die Reformen im Finanzsektor schränkten das öffentliche Creditsystem für die ländliche Produktion zunächst stark ein und waren auf größere und exportorientierte Produzenten ausgerichtet, bis 1998 schließlich die staatliche Kreditbank BANADES vollständig aufgelöst wurde. Die ausbleibenden staatlichen Kredite für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern konnten durch den Privatsektor nicht ausgeglichen werden (Cuadra / Saldomando 2000: 11f).

„Sie brachten auch eine signifikante Senkung der Kredite für die landwirtschaftliche Produktion mit sich. 1995/96 lag die Kreditsumme bei 51.5 Prozent des Niveaus von 1991/92 und die finanzierte Fläche war 1995/96 nur noch 28.9 Prozent der Fläche die 1991/92 finanziert worden war (errechnet von Jonakin und Enriquez, 1999: Tabelle 1).“ (Enriquez 2000: 52)



Bei den verbliebenen Krediten wurde die zumeist von Großgrundbesitzern betriebene Exportproduktion priorisiert. Die Kreditkürzungen trafen daher vor allem kleine und mittlere ProduzentInnen.

„Und die [Groß]produzenten mussten nicht den gleichen Teil der Bürde tragen, sondern kleine und mittlere Produzenten, die 1990 56 Prozent der Kredite erhielten, bekamen 1992 lediglich 29 Prozent, während der Anteil der Kreditvergabe an Großproduzenten im gleichen Zeitraum von 31 auf 71 Prozent anstieg. (Acevedo Vogl 1993: 112).“ (Enriquez 2000: 52)

Die Deregulierung des Finanzsektors führte nicht nur zu einer Konzentration der Kreditvergabe auf Großproduzenten, sondern zu einer Priorisierung von Konsum- und Handelskrediten, während Kredite für produktive Aktivitäten, insbesondere für kleine und mittlere ProduzentInnen, verschwanden (Acevedo Vogl 2007).

Die für den lokalen Markt produzierenden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern konnten nicht von der wettbewerbssteigernden Abwertung des *Córdoba* während der 1990er Jahre profitieren, da sie höhere Ausgaben für die importierten Düngemittel tätigen mussten, jedoch keinen Zugang zu den Exportmärkten erhielten. Selbst für den Exportsektor konnte keine wesentliche Produktionssteigerung erreicht werden (Enriquez 2000: 50, 53).

Neben der ausbleibenden finanziellen Unterstützung waren der Abbau der staatlichen Infrastruktur und das Ausbleiben von technischer Beratung und Unterstützung bei der Vermarktung von Produkten von zentraler Bedeutung für die Schwächung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und der verbliebenen Kooperativen. Die hierdurch entstandenen Lücken konnten nur unzureichend durch Projekte der internationalen Zusammenarbeit und NGOs gefüllt werden (Cuadra / Saldomando 2000: 11). Die Strukturanpassung führte in Bezug auf ihre Reichweite und technischen Fähigkeiten zu schwachen öffentlichen Institutionen. Für die kleinen ProduzentInnen führte diese Kombination aus fehlender technischer Unterstützung und fehlender Kreditversorgung einerseits sowie Marktöffnung für Agrarimporte und Nahrungsmittelhilfe andererseits dazu, dass sie immer stärker auf reine Subsistenzproduktion reduziert wurden (Enriquez 2000: 63).

3.2.1 Kompensationsprogramme für die Marginalisierten

2005 wurde Nicaragua im Rahmen der HIPC-Initiative²⁷ von der Begleichung der Auslandsschulden befreit, so dass die Zahlungen ans Ausland nur noch 9 Prozent der Staatseinnahmen ausmachten. Die frei werdenden Mittel wurden jedoch größtenteils fehlgeleitet und statt – wie im Rahmen der HIPC-Initiative verlangt zur Armutsbekämpfung, wurde sie für die mit dem IWF vereinbarte Zahlung interner Schulden genutzt. Diese waren größtenteils durch die Bankenkrise 2000/2001 entstanden. Die Legitimität und Legalität der Schulden war aufgrund der daraus folgenden Bereicherung der Bankaktionäre umstritten (Acevedo Vogl 2007).²⁸

²⁷ HIPC = Heavily Indebted Poor Country. Mit dem Begriff HIPC-Initiative verbindet sich ein Schuldenerlass wichtiger bilateraler und multilateraler Geber (IWF, Weltbank) für arme und stark verschuldete Länder.

²⁸ Durch die Ausgabe von Certificados Negociable de Inversión CENIS wurde in Folge der nicaraguanischen Bankenkrise Anfang der 2000er Jahre private Schulden der von Konkurs bedrohten Banken in öffentliche Schulden verwandelt. Während sich einige nicaraguanische

Blickt man, wie hier geschehen, auf Grundlage der von Jeremy Seekings entwickelten Idealtypen auf die von den verschiedenen nicaraguanischen Regierungen seit 1979 implementierten Politiken für den ländlichen Raum, wird deutlich, dass klassische wohlfahrtsstaatliche Versicherungssysteme für die nicaraguanische Landbevölkerung bisher nur eine untergeordnete Rolle spielten. Zwar wurde in der Regierungszeit der FSLN von 1979 bis 1990 ein Teil der Landbevölkerung als Landarbeiter in das Versicherungssystem integriert, aber nach dem Machtverlust der Sandinisten wurden formale Arbeitsverhältnisse mit Sozialversicherung durch die Privatisierungsmaßnahmen der Nachfolgeregierungen wieder zur Ausnahme (vgl. Kapitel 5.1).

Zur Verarmung und Entkapitalisierung von kleinen landwirtschaftlichen ProduzentInnen trugen die fehlende Kreditversorgung und fehlende technische Assistenz von Seiten staatlicher Institutionen bei. Förderprogramme für den ländlichen Sektor, die den Kreditausfall hätten ausgleichen können, blieben beschränkt. Von dem während der Regierungszeit Arnaldo Alemáns begonnenen und durch Taiwan finanzierten „*Programa de Repoblación Ganadera*“, mit dem von 1999 bis 2005 38000 Kühe und 2200 Zuchtbullen vergeben wurden, profitierten in diesem Zeitraum lediglich 2205 Familien, wobei nach Informationen des zuständigen *Instituto de Desarrollo Rural IDR* nur 50 Prozent der Begünstigten kleine und mittlere ProduzentInnen waren (vgl. Fonseca, Roberto / Cáceres, Denis 2005).

Während der Regierungszeit von Enrique Bolaños führte Landwirtschaftsminister Augusto Navarro einen den Forderungen der UNAG und UPANIC nahen Diskurs, sah sich als Minister der *Gremios* (Verbände) und forderte eine staatliche Bank für die Produktion, während Bolaños und die anderen Minister seiner Regierung, wie auch multilaterale Organisationen, diese als Einfallstor für Subventionen²⁹ ablehnten und auf private Mikrokreditinstitute setzten (Grigsby, Aturo 2002).

Die Armutsbekämpfungsstrategie der Regierung Bolaños kann in Ansätzen als pauperistisches Modell verstanden werden, wobei jedoch eine Wachstumsstrategie beibehalten wurde, die die kleine landwirtschaftliche Produktion marginalisierte. „Die Armutsbekämpfungsstrategie, die bereits ein offizielles Dokument der neuen Regierung ist und von der Weltbank abgesegnet wurde und das die Regierung umsetzen möchte, scheint der Produktion, auf die es sich sehr allgemein bezieht, keine Bedeutung beizumessen. Ihr zentrales Ziel ist die Einrichtung eines *Red de Protección Social (RPS)*, das darauf ausgerichtet ist, mit Subventionen die Armut der am stärksten vulnerablen Bevölkerungsteile zu lindern.“ (ebd.) Dieses RPS wurde nach einer Pilotphase ab 2003 unter Leitung des Familienministeriums (MIFAMILIA) implementiert und erreichte eine relativ hohe Treffsicherheit. So kamen 81 Prozent der Begünstigten aus den ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung und 55 Prozent aus den ärmsten 20 Prozent (Inter-Regional Inequality Facility 2006: 1). Als *Conditional Cash Transfer Program (CCTs)* sollte das RPS vier Ziele erreichen: die Ausgaben der Familien für die Ernährung erhöhen, den Schulbesuch von Kindern zwischen 7 und 13 Jahren erhöhen, die Ernährung und medizinische Grundversorgung von Kindern unter 9 Jahren verbessern und die prä- und postnatale Betreuung von Frauen verbessern (ebd.: 2). Allerdings profitierten 2005 lediglich 3 Prozent der Bevölkerung und 10

Politiker quasi über Nacht hohe Millionensummen aneigneten, entstanden den öffentlichen Haushalten geschätzt bis zu 600 Millionen Dollar Schaden (vgl. Nicaragua Forum 2009).

²⁹ Dabei muss klargestellt werden, dass Steuersubventionen für die in Freihandelszonen investierenden Maquila Textilfabriken nicht aufgehoben wurden.



Prozent der extrem Armen von diesem Programm.³⁰ Das RPS wurde noch während der Regierungszeit Bolaños beendet, da die nicaraguanische Teilfinanzierung nicht sichergestellt wurde (Moore 2009: 26). Von einem universellen, auf sozialen Rechten basierenden Modell kann vor dem Hintergrund der geringen Zahl der Begünstigten nicht gesprochen werden.

Die Einbeziehung der von Armut betroffenen Bevölkerungsschichten als Protagonisten in die Wachstumsstrategie war im nationalen Entwicklungsplan von vornherein nicht vorgesehen. „Mit einer sehr traditionellen Haltung wird davon ausgegangen, dass sich die Armen in dem Maße integrieren, wie der große und moderne Sektor der Wirtschaft wächst.“ (ebd.) Der auf die Bildung von *Clustern*³¹ ausgerichtete nationale Entwicklungsplan der Regierung Bolaños sollte ein gutes Investitionsklima schaffen, wodurch insbesondere Investitionen in den *Maquila*-Sektor angelockt wurden (Equipo NITLÁPAN-Envío 2006). „Mit dieser Strategie wurden die Straßen und Häfen gebaut, die es den *Zonas Francas* ermöglichen, ihre Produkte zu transportieren, während es den Bauern an Wegen fehlt, um ihre Ernte zu transportieren.“ (ebd.). Diese Wachstumsstrategie der Regierung Bolaños macht den lediglich kompensatorischen Charakter ihrer sozialen Maßnahmen deutlich. Die zentrale Rolle, die *Business-Cluster* für das Wachstum haben, war auch mit einer Umorientierung öffentlicher Ausgaben verbunden. Diese sollten nicht länger auf Basis der geographischen Armutsverteilung, sondern stattdessen auf Basis der geographischen Chancenverteilung ausgegeben werden, also in wirtschaftlich dynamische Gebiete fließen. Soziale Ausgaben sollten derweil in Form eines sozialen Safety Net (umgesetzt in Form des Red de Protección Social, TS) die schlimmsten Auswirkungen in den ärmeren Gebieten des Landes abmildern (Grigsby 2003).

3.2.2 Das DR-CAFTA Abkommen

„Das DR-CAFTA gilt vielen als Inbegriff der asymmetrischen und hierarchischen Integration zwischen der Supermacht USA und den zentralamerikanischen und karibischen Staaten.“ (Ebenau 2010: 98) Die Unterzeichnung des DR-CAFTA Abkommens ist ohne Frage als die weitreichendste Entscheidung der Regierung Bolaños für den Landwirtschaftssektor zu sehen. KleinbäuerInnen und Kleinbauern sind negativ von der Konkurrenz durch subventionierte Agrarexporte aus den USA betroffen, während sie selbst meist weiterhin auf den lokalen Markt beschränkt bleiben. Programme zur Unterstützung der nicaraguanischen Landwirtschaft zur besseren Nutzung der Exportmöglichkeiten laufen nur schleppend an (Ebenau 2010: 101).

Mangelnde Vorraussetzungen wie die Erfüllung phytosanitärer Standards (vgl. Ebenau 2010: 101) und eine unzureichende Infrastruktur sind die Hauptursachen dafür, dass der nicaraguanische Agrarsektor – und hier insbesondere die kleinen Produzenten – kaum von den Exportmöglichkeiten durch DR-CAFTA profitieren konnten (Anderson 2007: 9) „Freihandelsabkommen drängen kleine und mittlere

³⁰ In Brasilien und Mexiko profitierten zum gleichen Zeitpunkt 24 Prozent der Bevölkerung und in Honduras 15 Prozent der Bevölkerung von CCTs.

³¹ Das Clusterkonzept bezieht sich auf die geografische Konzentration von interlinking Unternehmen und Institutionen. Die Idee ist, dass eine Gruppe von auf die gleiche ökonomische Aktivität ausgerichteten Unternehmen ihre Aktivitäten auf eine Region des Landes konzentriert, und so ein so ein soziales und ökonomisches Netzwerk schafft, das durch so genannte Skaleneffekte die Wettbewerbsfähigkeit erhöht und Exportchancen schafft (Grigsby 2003).

Produzenten aus dem Markt, während sie Nicaraguas Wirtschaft dazu drängen immer stärker von importierten US-Produkten abhängig zu werden.“ (ebd.)

3.3 Zur Ausgangslage der neuen FSLN-Regierung

Die hier im geschichtlichen Ablauf beschriebenen Politiken im ländlichen Raum Nicaraguas seit den 1980er Jahren sind durch extrem unterschiedliche Konzepte, Umbrüche, Einflussnahmen u.ä.m. gekennzeichnet. Sie zeigen die komplizierte Ausgangssituation, in der die derzeitige Regierung Ortega ihre Politik für den ländlichen Raum entwickeln muss. Aus der eigenen Regierungszeit der 1980er Jahre bleibt eine enge Verbindung mit dem Kooperativensektor, aber auch die Erfahrung des Scheiterns eines der Landbevölkerung „verordneten“, auf völliger Kollektivierung beruhenden Kooperativenmodells sowie die Erfahrung der Hyperinflation Ende der 1980er Jahre. Der FSLN war es in den 1980er Jahren wegen des Contra-Kriegs aber auch aufgrund eigener Fehleinschätzungen nicht gelungen, die Mehrheit der Landbevölkerung an sich zu binden. Die Vernachlässigung des ländlichen Raumes und insbesondere der Kleinbauern durch die liberal-konservativen Regierungen bietet der FSLN nun einerseits die Chance durch eine Politik zu Gunsten des ländlichen Raums neue Anhänger zu gewinnen, erschwert aber andererseits durch die Hinterlassenschaft eines kaum handlungsfähigen Staates eine aktive Regierungspolitik. Die Handlungsmöglichkeiten des Staates wurden zudem durch das DR-CAFTA Abkommen weiter eingeschränkt. Dieses verbietet beispielsweise den Schutz heimischer Produktion durch Importzölle und stärkt das geistige Eigentumsrecht von Saatgutherstellern gegenüber Kleinbauern (vgl. Oxfam 2007). Ebenau (2010) argumentiert, dass es sich bei dem Freihandelsabkommen um eine Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse zweiter Ordnung handele (vgl. Brand et al 2007), welches die neo-liberale Politikausrichtung festschreibe. „Relativ unabhängig von der Entwicklung politischer Kräfteverhältnisse in den einzelnen Ländern Zentralamerikas bleiben so auch potenziell nicht- oder antineoliberal ausgerichtete demokratische Regierungen an die vertraglich verankerte Liberalisierungsdisziplin gebunden.“ (Ebenau 2010: 103)

Im nachfolgenden Kapitel werden die politischen Kräfteverhältnisse und die derzeitige Akteurskonstellation analysiert, die den Rahmen für die Regierungspolitik bilden.



4 Akteure von Sozialpolitik im derzeitigen ländlichen Nicaragua

„Die Zivilgesellschaft hat ein existenzielles Problem, denn früher gab es einen Grund für unsere Präsenz. Unsere Meinung und unseren Vorschläge waren gefragt, auch wenn diese Meinung letztlich nichts wert war. Jeder hatte seine Aufgaben, aber letztendlich gab es keine gerechte ökonomische Entwicklung. Die kleinen ProduzentInnen waren exklusive Klienten der Zivilgesellschaft und jetzt ist mit der Regierung ein neuer „Patrón“ hinzugekommen. Es gibt Konkurrenz darüber, wer der „Patrón“ ist, die Zivilgesellschaft oder die Regierung.“ (Guharay 2009)

Dieses einleitende Zitat illustriert ein grundlegendes Problem, mit dem die nicaraguanische Zivilgesellschaft seit der Amtsübernahme der Regierung Ortega konfrontiert ist. Die sandinistische Regierung ist stärker durch eigene Projekte und Programme auf dem Land präsent als ihre Vorgängerregierungen, welche die Erbringung von sozialer Wohlfahrt und Entwicklungsprojekten auf dem Land weitgehend den NGOs und profitorientierten Unternehmen überlassen hatten.³² Die NGOs werden von der neuen Regierung nicht länger als Intermediäre und Vertreter der Interessen der von ihren Programmen Begünstigten anerkannt. Vielmehr setzt die Regierung mit den *Consejos de Poder Ciudadano* (CPCs) auf eigene regierungsnahe Beteiligungsstrukturen, denen es einerseits an parteipolitischer Unabhängigkeit fehlt, die aber andererseits direkt Betroffenen eine stärkere Protagonistenrolle geben. Hinzu kommen durch die venezolanische Kooperation seit 2007 entstandene Akteure - Kooperativen und Unternehmen – die ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Für den ländlichen Sektor ist hier insbesondere die Kreditgenossenschaft ALBA-CARUNA von zentraler Bedeutung.

Während sich die meisten theoretischen Betrachtungen zu Wohlfahrtsregimen auf den Staat konzentrieren, haben wir es in Nicaragua also mit einer großen Akteursvielfalt zu tun. Aus dem ländlichen Raum Nicaraguas hatte sich der Staat als Wohlfahrtsakteur ab 1990 immer stärker zurückgezogen und das Sozialversicherungssystem hatte den Großteil der ländlichen Bevölkerung ohnehin nie erreicht. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden Akteure analysiert werden, die derzeit bei der Generierung von Wohlstand und der Bereitstellung sozialer Assistenz von zentraler Bedeutung sind.

4.1 Politische Kräfteverhältnisse

Daniel Ortega und die FSLN verfügen über keine eigene parlamentarische Mehrheit. Allerdings war die FSLN, anders als andere linke Parteien in Lateinamerika, unter anderem durch den Ortega-Alemán-Pakt, bereits vor der Regierungsübernahme in wichtigen Bereichen des Staates vertreten und verfügte daher (oder noch aus den Regierungsjahren bis 1990) über ein relativ hohes Maß an administrativen Kompetenzen und Einfluss. Es kann jedoch nicht davon

³² Für die erste FSLN Regierung hatte die flächendeckende Versorgung mit sozialen Dienstleistungen hohe Priorität. Die auf die Kräfte des „freien Marktes“ setzenden Folgerregierungen konzentrierten ihre Sozialpolitik zunächst auf Entschädigungszahlungen für die Opfer des Bürgerkrieges. Sozialpolitiken wie das Red de Protección (s.o.) wurden von vor Ort durch Vertragspartner der Regierung – NGOs oder Unternehmen – ausgeführt (vgl. Moore 2009: 2, 10). Die Abwicklung der staatlichen Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) ist ein weiteres Beispiel für die Vernachlässigung der ländlichen Sektoren (s. o. Kapitel 3.2).

ausgegangen werden, dass die FSLN, z.B. mit Hilfe von Bündnispartnern, über eine parlamentarische Mehrheit für eine sozialere Politik verfügt. Dieser Umstand bietet eine Erklärung dafür, dass die venezolanischen Kooperationsgelder an den parlamentarischen Gremien vorbeigeleitet werden und auch nicht im Staatshaushalt auftauchen (vgl. dazu Kapitel 4.4).

Ein Blick auf das sandinistische Kabinett zeigt, dass unterschiedliche Parteiflügel und von ihnen repräsentierte Interessengruppen in die Regierung eingebunden wurden. „Die ideologisch am weitesten links stehenden Sektoren innerhalb der FSLN dominieren das Sozialkabinett und den Agrarsektor. Die Unternehmer haben fast alle Posten im Bereich Wirtschaft und Finanzen erhalten.“ (Guevara Jerez 2007) Das Kriterium der aktiven Mitgliedschaft und der Teilnahme an Parteiaktivitäten war demnach keine Bedingung dafür, zentrale Regierungsposten zu erhalten. Andererseits hatten alle in das Kabinett berufenen MinisterInnen auch in den langen Oppositionsjahren stets ihre sandinistische Identität deutlich gemacht, wobei inhaltlich mit dem Bekenntnis zur FSLN kein klares politisches Programm verbunden sein musste.

So gibt es innerhalb der Regierung Befürworter von offenen Märkten und Freihandel, aber auch solche, die für eine tiefgreifende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft eintreten. „In diesem Universum der Widersprüche bleiben die zwei Steuerleute Daniel Ortega und Rosario Murillo als große Schiedsrichter der unvermeidlichen Streitigkeiten, die es im Laufe der Zeit geben wird.“ (ebd.)

Die beschriebene Heterogenität der politischen Strömungen kann an einer Reihe von widersprüchlich erscheinenden politischen Entscheidungen der Regierung Nicaraguas aufgezeigt werden. So trat Nicaragua 2007 z. B. der von Venezuela vorangetriebenen und gegen die US-amerikanische Vorherrschaft gerichtete *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) bei, ohne aus dem US-dominierten *Dominican Republic - Central American Free Trade Agreement* (DR-CAFTA) auszutreten. Andererseits strebte die Regierung Ortega sofort nach Amtsantritt ein neues IWF-Abkommen an und vereinbarte schließlich ein Programm, das weitgehende Kontinuität zur Wirtschaftspolitik ihrer neoliberalen Vorgänger vorsah, während sich andere Linksregierungen wie Bolivien und Ecuador zur gleicher Zeit vom IWF befreiten (vgl. Acevedo Vogl 2008).

Das DR-CAFTA-Abkommen stärkt in erster Linie die Position transnationaler Konzerne. „Die Investoren werden als einzige nicht-staatliche Akteure mit der Möglichkeit ausgestattet, im Rahmen von „*Investor to State*“-Verfahren vor supranationalen Tribunalen auf die Einhaltung ihrer vertraglich zugesicherten Rechte zu klagen. Weiterhin impliziert das Abkommen eine Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere des Telekommunikationssektors und des öffentlichen Beschaffungswesens, die Stärkung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte – was den Patent-, Marken- und Urheberrechtsschutz umfasst – und die Verpflichtung, nationale Umwelt- und Sozialstandards tatsächlich durchzusetzen.“ (Ebenau 2010: 99f) Dem von der nicaraguanischen Regierung proklamierten Entwicklungsziel der Ernährungssouveränität (vgl. Kapitel 2.3/ 5.5) steht das DR-CAFTA Abkommen diametral entgegen. Dadurch werden die nicaraguanischen LebensmittelproduzentInnen noch stärker dem Konkurrenzdruck subventionierter Importprodukte aus den USA ausgeliefert (ebd. 101f).

Das ALBA-Bündnis ist nicht in ähnlicher Weise institutionalisiert. Die vorteilhaften Lieferverträge für venezolanisches Erdöl und damit verbundene günstige Kredite



sowie weitere Zahlungen machen Venezuela jedoch inzwischen zum wichtigsten Geber Nicaraguas. Die Gesamtsumme der venezolanischen Kooperation – Kredite und nicht zurückzahlende Investitionen - lag 2007 bei 185 Millionen, steigerte sich 2008 auf 461 Millionen und lag 2009 bei 443 Millionen USD (BCN 2010: 17). Bei einer Gesamtsumme der externen Kooperation von 1094,4 Millionen Dollar machten die venezolanischen Gelder in diesem Jahr also etwa 40,5 Prozent der gesamten Kooperationsmittel aus (vgl. BCN 2010: 6).

4.2 Die Rückkehr des Staates

Mit der FSLN-Regierung ist der Staat wieder ein stärker sichtbarer Akteur im ländlichen Raum geworden. Die Landwirtschaft wurde als zentraler Sektor definiert, durch dessen Förderung das Ziel der Selbstversorgung mit Lebensmitteln erreicht werden soll (Grigsby 2009). Allerdings sind Zweifel angebracht, dass die von der FSLN-Regierung implementierten Maßnahmen zur besseren Vernetzung und Effizienzsteigerung der Institutionen des *Sector Público Agropecuario y Rural* (SPAR) bisher ausreichen, um den nicaraguanischen Staat zu einem Akteur zu machen, der in der Lage ist, Armut nachhaltig zu bekämpfen (so z. B. Morren 2009).

Auch die Regierung war zunächst zu der Einsicht gekommen, dass die Mittel des Staates für die Durchführung des PPA nicht ausreichen würden und hatte deshalb zunächst eine Kooperation mit Universitäten, Gremienorganisationen und NGOs angedacht. In einer Präsentation des PPA 2007 heißt es, dass dieses von Organisationen des *Non-Profit* Sektors durchgeführt werden solle. Begründet wurde diese Entscheidung mit der Schwäche des Staates: „Wir gehen davon aus, dass unser Staat als solcher kompakt und reduziert ist und deshalb Probleme hätte, sich massiv um alle verarmten kleinen Produzenten zu kümmern, ohne seine Bürokratie in hohem Maße auszuweiten.“ (Magfor 2007) Den Organisationen der Zivilgesellschaft wurde hingegen zugeschrieben, über genügend Humanressourcen und Erfahrung zu verfügen, um z. B. ein Projekt in der Größe des PPA durchzuführen.

„Die genannten Organisationen werden auch die Ressourcen anderer nicht-staatlicher Akteure mobilisieren, um die verarmten Bauernfamilien zu versorgen. „ [...] Jede Organisation kann weitere Ressourcen bei den Entwicklungsagenturen einwerben, mit denen sie zusammenarbeitet oder von neuen Agenturen, die das Programm unterstützen möchten.“ (ebd.)

Dieser viel versprechend klingende Ansatz wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da sich in der FSLN-Spitze die NGO-kritischen Akteure durchsetzten. Das PPA wurde so zu einem reinen Regierungsprogramm, das weitgehend ohne Koordination mit NGOs und anderen *Stakeholders* durchgeführt wurde. Der Leiter und Entwickler des PPA Orlando Núñez wurde in Folge dieser Entscheidung seiner Funktionen als Leiter des Programms entbunden und Präsidentenberater für soziale Angelegenheiten.³³ Gegenüber den NGOs erklärte er: „Die NGOs sind Subjekte,

³³ Es wird darüber spekuliert, ob die Absetzung von Núñez als Herabstufung zu interpretieren ist. Dies wird von regierungskritischer Seite behauptet. Realistischer ist allerdings eine differenziertere Beurteilung der Vorgänge. Zum einen war klar, dass bei der Umsetzung des Regierungsprogramms verschiedene Parteiflügel zu berücksichtigen sein würden und das staatliche PPA nicht eine Kopie des Programms von des von Núñez geleiteten *Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social* (CIPRES) sein würde. Die Position des

die jeder Regierung unangenehm sind, es werden immer konfliktreiche Beziehungen sein, weil sie sich um Klientel, Diskurse und Ressourcen streiten.“ (Orlando Núñez, zit. nach Arróliga 2007)

Damit setzte sich ein konfliktiver Kurs der Regierung gegenüber den NGOs durch. Die FSLN-Regierung erkennt die ihnen im liberal-pluralistischen Zivilgesellschaftsmodell zugesprochene Rolle als intermediäre Instanzen- und Interessenvertretungen zwischen Staat und Gesellschaft nicht an (vgl. Burchardt 2004: 160). In ihrem konfrontativen Kurs gegenüber Teilen des NGO-Sektors verzichtet die FSLN-Regierung dabei gleichwohl ohne Not auf die Nutzung von Sachkompetenz, wichtigen Erfahrungen und Entwicklungspotentialen der NGOs, die zur Effizienzsteigerung staatlichen Handelns genutzt werden könnten. Der Regierung Ortega gelingt es so nicht, die Wissensressourcen des NGO-Sektors zur Stabilisierung der eigenen Herrschaft zu nutzen (vgl. Gebauer 2001: 108).

Angesichts des gespannten Verhältnisses der FSLN-Regierung zum NGO-Sektor war es nicht verwunderlich, dass die Regierung bei der Umsetzung ihrer Politik nicht auf die seit 2003 auf Basis der *Ley de Participación Ciudadana* arbeitenden *Comités de Desarrollo Municipal* (CDM), in denen NGOs eine Protagonistenrolle spielten, sondern auf die *Consejos de Poder Ciudadano* (CPC) bzw. *Gabinete de Poder Ciudadano* (GPC)³⁴ setzte. Beide wurden Ende 2007 per Präsidialdekret gegründet. Ihre Organisation vor Ort wurde den Politsekretären der Regierungspartei überantwortet (vgl. Radio la Primerísima 2007). Die CPCs sind auf Ebene der Gemeinde allen BürgerInnen zugänglich und wirken beispielsweise im Rahmen des PPA an der Auswahl Begünstigter mit. Koordiniert werden sie auch weiterhin durch den *Delegado del Poder Ciudadano*, der zugleich FSLN-Politsekretär ist. Die an der Basis teilweise vorfindbare politische Pluralität ist bereits auf der Ebene des *Municipio* nicht mehr existent. Dieser Umstand lässt die CPCs häufig als Vorfeldorganisation der Regierungspartei erscheinen, die dem eigenen Machterhalt dienen soll (Stuart 2009: 28, 32). Hier besteht die Gefahr, dass Gemeinden und Stadtviertel wieder stärker entlang von Parteigrenzen gespalten werden. Dem Anspruch eine inklusive Form der Bürgerbeteiligung zu schaffen wird die Regierung daher nicht gerecht.

4.3 PRODUZCAMOS, ALBA-CARUNA und die Kleinkreditinstitute

Für kleinbäuerliche ProduzentInnen ist die Versorgung mit Krediten eines der zentralen Probleme. Seit den 1990er Jahren übernahmen verschiedene Kleinkreditinstitute, so genannte *Microfinancieras*, immer stärker die Aufgaben der ehemaligen Staatsbank BANADES, ohne allerdings die hinterlassene Lücke wirklich ausfüllen zu können. „In Nicaragua wurde die Mikrokreditindustrie ab Mitte der 1990er Jahre zu einer Antwort auf den Kreditbedarf vieler Kleinunternehmer, die nicht die finanziellen oder legalen Bedingungen erfüllen, um einen Bankkredit zu erhalten.“ (Mora 2009) Finanziell sind die Aktivitäten der Bauern zumeist nicht so rentabel gewesen, dass sie die hohen Zinsen hätten zahlen können, wodurch sie Produktionsmittel oder Land verkaufen mussten (ebd.).

Präsidentenberaters für soziale Angelegenheiten ist allerdings als bedeutender einzuordnen als die eines Programmleiters innerhalb des MAGFOR.

³⁴ Die Bezeichnung *Consejo de Poder Ciudadano* wird lediglich für die unterste Ebene des Partizipationssystems in den Barrios und Conmarcas verwendet.



Im April 2010 nahm die staatliche Kreditbank PRODUZCAMOS ihre Arbeit auf. Sie vergibt Kredite in den Bereichen weiterverarbeitender Agrarindustrie, Kaffee, Handel, Diversifikation der Produktion, Forstwirtschaft, Viehzucht, Grundnahrungsmittel, Kleingewerbe, ‚handwerkliche‘ Fischerei, Bewässerung und Tourismus. Die Zinssätze liegen hier zwischen 9,75 und 12 Prozent (PRODUZCAMOS 2011).

Bisher spielte die Kreditkooperative *ALBA-CARUNA* eine wichtigere Rolle bei der Vergabe von vergünstigten Krediten. *ALBA-CARUNA* ist seit der Mitgliedschaft Nicaraguas in der ALBA ein zentraler Akteur bei der Vergabe von Kleinkrediten geworden, da ein Großteil der venezolanischen Erdölkooperation über *ALBA-CARUNA* abgewickelt wird. Die folgende Tabelle bietet darüber hinaus einen Überblick über die existierenden Kooperationsformen und ihre jeweilige quantitative Bedeutung.

Art der Kooperation	2007	2008	2009
Total	185	461	443
1. Erdölkooperation	70	293	236
Spenden an den ALBA-Fonds	34	147	117
Kredite (PDVSA/ALBA-Caruna)	36	146	119
2. Bilaterale Zusammenarbeit	69	37	60
Spenden an den öffentlichen Sektor	19	2	0
Spenden an den Privatsektor	40	22	55
Davon ALBA-Solidaria	0	0	50
Kredite an den Privatsektor	10	13	5
3. Ausländische Direktinvestitionen	46	131	147
Raffinerie	0	32	4
Elektrizitätserzeugung	46	98	143

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von: BCN 2010: 17

Für den Agrarzyklus 2009/ 2010 plante ALBA-CARUNA Kredite an 200.000 kleine und mittlere ProduzentInnen zu vergeben, wobei laut der sandinistischen Zeitschrift *El 19 digital* alle Kredite zur Finanzierung der Produktion von Grundnahrungsmitteln vergeben wurden (Radio La Primerísima 2009a). „Wir priorisieren die Aktivitäten, die auf die Produktion von Grundnahrungsmitteln für die Sicherstellung der Ernährungssicherheit und -souveränität dienen“ (Manuel Aburto Cruz 2010 zit. nach Radio la Primerísima ebd.)

Mit CARUNA bzw. ALBA-CARUNA stärkt die venezolanisch-nicaraguanische Kooperation im Rahmen der ALBA nicht den nicaraguanischen Staat als solchen, sondern umgeht diesen und damit auch parlamentarische Kontrollen, obwohl diese Unternehmen³⁵ soziale Projekte des Staates mitfinanzieren. Für die Landbevölkerung bedeutet die venezolanische Kooperation vor allem besseren Zugang zu günstigen Krediten (maximal 8 Prozent Zinsen)³⁶ und die Finanzierung sozialer Projekte des Staates. Obwohl auch die über NGOs abgewickelte Entwicklungszusammenarbeit ein Beispiel für das (oft intransparente) Herauslösen der Entwicklungskooperation aus dem politischen System Nicaraguas darstellt (Kurz 2010: 63), ist es vor allem die undurchsichtige Finanzierung von Regierungsprogrammen mit diesen am Parlament vorbeigeleiteten Kooperationsgeldern, die auf Kritik stößt.

ALBA-Caruna ist lediglich eines von einer Vielzahl der im Rahmen der ALBA entstandenen Unternehmen. An der von ALBA 2007 gegründeten Gesellschaft ALBANISA hält 51 Prozent des Kapitals der venezolanische Staat, während 49 Prozent dem nicaraguanischen Staat gehören. In der fehlenden Kontrolle über die Aktivitäten des ALBA-Konsortiums liegt die Gefahr einer Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen von Vertrauten Daniel Ortegas³⁷ (vgl. AFP 2010).

4.4 Die ambivalente Rolle der NGOs im Sozialgefüge Nicaraguas

Die Regierung Chamorro (1990 - 1997) setzte tiefe soziale Einschnitte durch. „Allein im öffentlichen Dienst gingen über Nacht 183000 Arbeitsplätze verloren, ein Teil davon durch die Auflösung der Staatsbetriebe, ein Teil durch die Demobilisierung der zuletzt großen Armee.“ (Wunderlich 2008) Dieser soziale Kahlschlag ging mit der Gründung von NGOs in den 1990er Jahren einher, wobei es dabei einerseits um die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten ging, andererseits darum, soziale Programme der sandinistischen Regierung auch nach dem Machtverlust weiterzuführen. Der NGO-Sektor wuchs in den 1990er Jahren unter national wie international günstigen Bedingungen und übernahm, unterstützt von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, immer mehr

³⁵ Inzwischen ist eine Reihe von Unternehmen im Rahmen der ALBA entstanden, bei denen es sich in den meisten Fällen um venezolanisch-nicaraguanische Mischfirmen handelt.

³⁶ Für die privaten Microfinanzinstitute ist es unmöglich das Zinsniveau auf dieses Niveau zu senken, da diese ihre Kredite mit 2-3 jähriger Laufzeit für 11,5 Prozent erhalten. Die Zinssätze der Mitgliedsorganisationen der *Asociación Nicaraguense de Instituciones de Microfinanzas* (Asomif) für landwirtschaftliche Aktivitäten lagen 2008 zwischen 12 und 18 Prozent (Álvarez 2008).

³⁷ Das Problem mangelnder Kontrolle und Transparenz zeigte sich im sensiblen Bereich der Telekommunikation als das ALBA Konsortium den nicaraguanischen Fernsehsender CANAL 8 erwarb. Lediglich der venezolanische ALBA Manager Rafael Paniagua äußerte sich hierzu öffentlich (AFP 2010).



Aufgaben des sich zurückziehenden Staates (Núñez 2007). Dadurch konnten die schlimmsten Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik der neoliberalen Regierungen abgefedert werden (ebd.).

Allerdings entstanden durch den wachsenden professionellen NGO-Sektor neue Abhängigkeiten und Machtasymmetrien. Als Teil einer internationalen „Projekt-Klasse“ sind die NGOs vor allem ihren staatlichen und nicht-staatlichen Geldgebern aus dem Norden verantwortlich (vgl. Lendvai / Stubbs 2009: 231). Eine gute Zusammenarbeit mit den Gebern und die Ausrichtung der eigenen Projekte und Programme an deren Anforderungen ist für den finanziellen Erfolg von NGOs fundamental, der notwendig ist um als Organisation zu überleben: „Ein Besuch von Gebern genießt oberste Priorität, weil da meine ‚Lifeline‘ ist, mein Geld, mein Gehalt, mein Projektantrag, mein Computer, mein Auto,“ (Guharay 2009) Allerdings ist es keineswegs so, dass nicaraguanische NGOs lediglich Projekte und Programme von Nord-NGOs umsetzen. Bei vielen NGOs ist ein wachsendes Ownership zu erkennen.³⁸ Vielmehr sind die dargestellten Abhängigkeiten struktureller Natur. Die fast ausschließliche Finanzierung durch Geldgeber aus dem Norden führt dazu, dass diese die Entwicklungsagenda der Süd-NGOs maßgeblich mitbestimmen. Ihre von Nord-Akteuren abhängige Stellung im internationalen Projektmarkt zwingt die Süd-NGOs dazu, sich selbst als effiziente Alternative zum Staat darzustellen, was das neoliberale Modell letztlich stärkt und den Rückzug des Staates aus zentralen Verantwortungsbereichen erleichtert (Pons Cortes 2001b).

Die Effizienz der NGOs als Entwicklungsakteure muss aber nicht zuletzt aufgrund des hohen Aufwands für Gehälter, die eigene Selbstdarstellung und die Ausarbeitung von Projektanträgen, die von den Geldgebern aus verschiedensten Gründen häufig abgelehnt werden, hinterfragt werden.³⁹

Die Professionalisierung ermöglicht den NGOs die Teilnahme an Debatten über komplexe Fragen (Borchgrevink 2006: 66). In Nicaragua spielten die NGOs eine zentrale Rolle im Widerstand gegen das Freihandelsabkommen DR-CAFTA (vgl. Ökumenisches Büro 2003) und gegen den sozialpolitischen Spielraum einschränkende IWF Auflagen (Schützhofer 2007a). Oft sind es NGOs, deren Bildungsprogramme die Bevölkerung über ihre Rechte aufklären und Partizipation als wesentlichen Bestandteil von Demokratie hervorheben (vgl. z. B. für die Regierungszeit Alemáns, Butscher 2009: 120, 121).

Ihre Rolle als (selbsternannte) Fürsprecher der Armen und Wächter der Demokratie wird allerdings durch diese Professionalisierung geschwächt, da die Entscheidung über Organisation und Durchführung von NGO-Programmen nicht bei der Bevölkerung bzw. den „Begünstigten“ liegt, sondern bei der NGO und eventuell bei ihrem ausländischen Geldgeber. Das Wort NGO steht also nicht notwendigerweise für eine demokratische Struktur, da sie in erster Linie für die Bezahlung der eigenen Mitarbeiter sorgen müssen und ihren Geldgebern rechenschaftspflichtig sind (vgl. Kurz 2010: 63). Zudem passiert häufig, was Nuscheler als typisches NGO-Problem beschreibt: „Die NGOs greifen oft

³⁸ Eigene Erfahrung des Autors aus Interviews und Gesprächen mit NGO VertreterInnen.

³⁹ „Ich sehe die Projekte von allen NGOs in Zentralamerika und ich weiß, was sie für die operativen Kosten ausgeben, wieviel sie für Gehälter ausgeben und wieviel wirklich - wenn wir dieses grässliche Wort nutzen wollen - bei den „Begünstigten“ ankommt. Und manchmal, wenn wir über die Haushalte verhandeln, treffe ich auf Widerstand bei einigen NGOs, wenn ich frage, wie sie es rechtfertigen, dass 80% der Gelder für ihre eigenen Organisations- und Verwaltungskosten verwendet werden sollen.“ (O'Neill 2004)

punktueller Problemfelder auf und erarbeiten sich in diesen Feldern beachtliche Sachkompetenz, blenden aber bei dieser Engführung die Wirkungen auf andere Problemfelder aus.“ (Nuscheler 2005: 559)

Der neoliberale Staat überließ den NGOs ein breites Betätigungsfeld „nicht zuletzt dadurch, dass sich beide Akteure selten in die Quere kamen. Die rechte Regierung war nicht auf dem Land präsent, also war alles in Ordnung. Sie waren nicht da, sondern damit beschäftigt, *Cluster* zu bilden und niemand hat sich beschwert.“ (Guharay 2009) Diese für die NGOs bequeme Situation hat sich mit der Regierungsübernahme Daniel Ortegas grundlegend geändert (vgl. Kapitel 4.2).

4.5 Zusammenfassung

Die Akteurskonstellation hat sich seit der Regierungsübernahme der FSLN, was die Erbringung von Wohlfahrtsleistungen im ländlichen Raum betrifft, erheblich verändert. Der Staat ist durch verschiedene Sozialprogramme wieder stärker als Akteur sichtbar, versucht diese aber innerhalb der für eine solche Politik ungeeigneten Strukturen eines zurückgezogenen neoliberalen Staates durchzuführen. Die Konfrontation zwischen einem Teil der NGOs und der Regierung verhindert gleichzeitig das Nutzen von Synergien und den Rückgriff auf bereits gemachte Erfahrungen und Expertisen der NGOs. Die wichtige Rolle, die den CPCs im Rahmen von Sozialprogrammen wie dem PPA zukommt, deutet darauf hin, dass die Sozialprogramme der Regierung nicht zuletzt dazu dienen, die eigene Basis auf dem Land zu stärken und zu erweitern.

Schwer einzuordnen ist die venezolanische Kooperation, mit deren Hilfe zum Teil staatliche Programme finanziert werden, ohne dass dies im Haushalt vermerkt wird. Zudem konnte gezeigt werden, dass die wirtschaftliche Macht des Konsortiums ALBANISA auch zur Festigung der politischen Macht Daniel Ortegas und der FSLN genutzt wird. Unabhängig von den Schwächen des Modells bezüglich der Transparenz ermöglicht ALBA-CARUNA vielen Bauern, günstige Kredite zu erhalten. Die 2010 vollzogene Gründung der staatlichen Landwirtschaftsbank PRODUZCAMOS ist ein weiteres Zeichen für die Priorisierung des ländlichen Sektors durch die FSLN-Regierung.



5 Zur aktuellen Praxis der Sozialpolitik in Nicaragua

Auf diskursiver Ebene stellt sich Ortega mit seiner Regierung immer wieder als Vertreter des *Pueblo* dar. Der Begriff *Pueblo* steht für die so genannten *Sectores Populares* der Bevölkerung und grenzt diese von der als Oligarchie bezeichneten traditionellen Oberschicht ab.⁴⁰ Im Wahlkampf wurde den armen Bevölkerungsgruppen *Hambre Cero*, *Analfabetismo Cero* und *Desempleo Cero* sowie die Kostenfreiheit von Gesundheitsversorgung und Schulbildung versprochen.⁴¹ „Während die Rhetorik von Daniel Ortega manchmal antikapitalistisch daherkommt - etwa wenn er verkündet, dass die FSLN gerade „die zweite Phase der sandinistischen Revolution“ vorantreibt - ist die Wirtschaftspolitik seit seiner erneuten Machtübernahme 2007 in Wahrheit eine Fortführung des neoliberalen Kurses der Vorgängerregierungen.“ (Boltadano 2009: 17)⁴²

Liest man die Regierungsdokumente über den ländlichen Raum, stehen soziale und ökologische Ziele sowie die Förderung der Lebensmittelproduktion durch die Stärkung der kleinbäuerlichen und kooperativen Landwirtschaft an erster Stelle (vgl. MAGFOR 2009abc). Allerdings ist die Kritik weit verbreitet, dass die Sozialprogramme lediglich dem eigenen FSLN-Klientel zu Gute kommen. Aus Sicht der Envío-Chefredakteurin López Vigil z. B. besteht die soziale Sensibilität, welche die Regierung betont, um sich von den drei neoliberalen Vorgängerregierungen abzusetzen, nur aus assistenzialistischen Programmen, die den Klientelismus fördern (López Vigil 2009: 15). Bezogen auf den ländlichen Sektor kritisiert der Vorsitzende des Kooperativenverbandes (FENACOOB) Sinfiorano Cáceres eine auf die Stärkung der eigenen sozialen Basis und damit auf eine Fortsetzung der politischen Verteilungslogik sozialer Leistungen ausgerichtete Politik, wie sie auch bei den liberalen Vorgängerregierungen üblich war, die keine Rückkehr zu den Prinzipien der Politik der 1980er Jahre darstellt (Cáceres 2008).

Demgegenüber weist der neo-keynesianische Ökonom Nestor Avendaño auf sechs Prinzipien der Sozialpolitik der Regierung Ortega hin: „Kapitalisierung der Armen, Garantie der Kostenfreiheit für die wichtigsten sozialen Dienstleistungen, Unterstützung der Produzenten der ländlichen Zonen des Landes, Ausrichtung der internationalen Kooperation auf die priorisierten Sektoren, Formulierung von Projekten zur Erreichung der Millenniumsziele bis 2015 und die Garantie, dass die Armen bei der Lösung ihrer Probleme partizipieren.“ (Avendaño 2010) Sollte sich die Regierungspolitik tatsächlich an diesen Prinzipien orientieren, würde dies dem Vorwurf lediglich klientelistischer Machtsicherung widersprechen.

Es existiert eine Vielzahl einzelner sozialer Maßnahmen und neu aufgelegter Sozialprogramme, die in diesem Kapitel vorgestellt werden. Ziel ist es zu erörtern, ob sich hieraus neue Tendenzen in Bezug auf das nicaraguanische Wohlfahrtsregime herausarbeiten lassen.

⁴⁰ So heißt ein Internetportal der Regierung www.elpueblopresidente.com.ni, und die Regierung nennt sich immer wieder „el gobierno del pueblo presidente“, ein Slogan, der überall auf Plakaten zu sehenden Regierungspropaganda lautet „arriba los pobres del mundo“.

⁴¹ Eigene Beobachtung des Autors, der den Wahlkampf in Nicaragua mitverfolgte.

⁴² Monica Boltadano ist Mitglied der links-gerichteten FSLN-Abspaltung Movimiento por el Rescate del Sandinismo (MPRS) und war Mitglied der MRS-Fraktion im Nationalparlament, bis sie diese verließ, da die MRS bei der Kommunalwahl 2008 zur Wahl liberal-konservativer Kandidaten aufgerufen hatte.

Ausgangspunkt für die Sozialpolitik der Regierung Ortega ist ein traditionell stark am *Workerist*-Modell orientiertes Sozialversicherungsmodell ohne nennenswerte Verteilungswirkung zu Gunsten der Armen, das bereits vor der Regierungsübernahme Ortegas punktuell durch an die Armen gerichtete Maßnahmen wie z. B. CCTs ergänzt wurde. Hierauf werde ich zunächst näher eingehen.

5.1 Das Sozialversicherungssystem INSS als Beispiel für das *Workerist*-Modell

Nach dem Kategoriensystem von Jeremy Seekings ist das nicaraguanische Sozialversicherungssystem, verwaltet durch das 1959 gegründete *Instituto de Seguridad Social (INSS)*, in die Kategorie *Workerist* einzuordnen. Die soziale Sicherung ist in die Bereiche Krankheit und Mutterschutz, Invaliditätsversicherung, Alter und Tod sowie Arbeitsrisiken eingeteilt. Das System ist auf den sich im Normalarbeitsverhältnis befindlichen Arbeitnehmer ausgerichtet und ist, wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern, beitragsabhängig (Acevedo, Ivonne 2007). Während der sandinistischen Revolution ab 1979 wurden die Eintrittsbedingungen erleichtert und die Zahl der Versicherten erhöht, was allerdings die finanziellen Probleme des Systems verschärfte. Ab 1980 wurden u. a. auch Kinder, Arme, Behinderte und Kriegsinvaliden versichert. 1982 kamen zur Sozialversicherung die Kompetenzen des Ministeriums für Soziale Wohlfahrt hinzu, weshalb das INSS in *Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI)* umbenannt wurde (Equipo Envio 1982). Nach dem Wahlsieg der konservativen Violetta de Chamorro 1990 wurden das INSS und das Ministerium wieder voneinander getrennt. Die Zahl der Versicherten nahm dadurch signifikant ab. 1999 wurde mit Unterstützung der Weltbank (WB) eine Reform durchgeführt, die das Beitragssystem in ein individuelles Kapitaldeckungsverfahren verwandelte (vgl. Rocha 2000). Das System des INSS diente in dieser Zeit vor allem der Absicherung von Lebensrisiken für formal Beschäftigte.

Seit Amtsantritt der FSLN-Regierung 2007 ist der Anteil der über das INSS versicherten Arbeitnehmer von 19 auf 26 Prozent gestiegen (Radio La Primerísima 2010b). Die für den lateinamerikanischen Wohlfahrtsstaat typische Charakteristik - ein an das Normalarbeitsverhältnis gebundenes Sozialversicherungssystem weitgehend ohne Integration der Armen - bleibt trotz des prozentualen Anstiegs der Versicherten weiter bestehen. Vom Idealtyp des *Workerist Modells* Seekings unterscheidet sich das nicaraguanische Sozialversicherungssystem qualitativ dadurch, dass soziale Risiken selbst bei den Versicherten hauptsächlich von den Familien getragen werden müssen, da öffentliche Sozialleistungen lediglich rudimentär vorhanden sind. Die bei der Bewertung von Wohlfahrtsregimen neben der Sicherungsfunktion wichtige Umverteilungsfunktion ist im Wohlfahrtsmodell Nicaraguas gering bzw. nicht vorhanden (Wehr 2009: 177ff).

5.2 Neue Sozialprogramme

Sofort nach der Regierungsübernahme Daniel Ortegas wurden einige soziale Maßnahmen umgesetzt. „In der Schulausbildung wird wieder der freie und allgemeine Zugang zur Bildung garantiert, eine Alphabetisierungskampagne „Yo,



*sí puedo*⁴³ zur Senkung der Analphabetenrate ins Leben gerufen, der Zugang zu Gesundheitseinrichtungen wird kostenfrei, Medikamente vergünstigt, der Mindestlohn und die Mindestzahlung an RentenempfängerInnen erhöht.“ (Heß 2008: 16) Durch die Alphabetisierungskampagne gelang es, die offizielle Analphabetenrate deutlich zu senken, und im Sommer 2009 wurde das Land offiziell als vom Analphabetismus befreit erklärt (Radio La Primerísima 2009b).

Die Maßnahmen hin zu einer Politik kostenloser Bereitstellung öffentlicher sozialer Dienstleistungen bedeuten einen klaren Richtungswechsel in der Sozialpolitik. In den Jahren von 1990 bis 2006 waren immer mehr Kosten für Gesundheit und Bildung auf die BürgerInnen übertragen worden. Sie sollten, ganz nach dem Konzept der neoliberal orientierten Regierungen, von Anspruchsberechtigten sozialer Leistungen zu Kunden werden (vgl. Rocha 2007). Allerdings führte die FSLN-Regierung ihre wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen ohne entsprechende Aufstockung der jeweiligen Budgets durch, was zu Unzufriedenheit bei den Angestellten in den Bereichen Bildung und Gesundheit führte und den ersten Arbeitskonflikt der Regierung Ortega zur Folge hatte (MARTÍ I PUIG 2008). Anfang März 2007 wurde nach harten Auseinandersetzungen bis hin zum Hungerstreik mehrerer LehrerInnen eine Vereinbarung zwischen Regierung und Lehrgewerkschaften getroffen werden, die zu einer Lohnerhöhung um 21 USD führte (Sirias 2007).

Darüber hinaus sind eine Reihe weiterer Sozialprogramme entstanden. Einige möchte ich kurz beschreiben. Das *Programa Amor* soll arme städtische Familien unterstützen, deren Kinder auf der Straße leben und zum Lebensunterhalt beitragen“ (Liebel 2010: 80). Ziel des 2007 gestarteten Programms ist es, den Müttern eine „würdige Arbeit“ mit ausreichendem Einkommen zu ermöglichen sowie die Kinderbetreuungscentren, die in den 1980er Jahren entstanden waren, zu reaktivieren. Allerdings ist das Programm nicht mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet (ebd.). Zudem bemängeln KritikerInnen, dass in der Praxis vor allem Druck auf die Familien ausgeübt werde, da ihnen keine Alternativen angeboten würden, die es ihnen ermöglichen, auf die Mitarbeit ihrer Kinder zu verzichten. „CENIDH⁴⁴ wertet das Programm nicht als einen Beitrag zu menschenwürdigen Lebensverhältnissen, sondern als „Kriminalisierung der Armut und der arbeitenden Kinder.“ (vgl. *La Prensa*, 10.11.2009, zit. nach Liebel 2009: 80). Auch gebe es keine Zusammenarbeit mit langjährig in dem Bereich aktiven NGOs.⁴⁵

Das 2007 gestartete *Programa Usura Cero* vergibt vergünstigte Kredite mit lediglich 5 Prozent Zinsen an arbeitende Frauen. Insgesamt wurden bis Anfang 2011 150000 Kleinkredite in Höhe von 1850 bis 5500 Córdoba in einem

⁴³ Das Programm „Yo, sí puedo“ wurde bereits vor der Regierungsübernahme der FSLN vor allem durch FSLN-Bürgermeister durchgeführt, erreichte nach der Machtübernahme der FSLN allerdings eine neue Qualität.

⁴⁴ Das *Centro Nicaragüense de Derechos Humanos* (CENIDH), wurde 1990 gegründet. Es verfolgt ein integrales Konzept der Menschenrechte, in dem sowohl die Einhaltung der staatsbürgerlichen Rechte, als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Menschen eingefordert werden. Die Organisation übt heute immer wieder scharfe Kritik an der Regierung Ortega.

⁴⁵ Dem Autor der vorliegenden Studie wurde in Gesprächen von einer Mitarbeiterin des Programms im *Municipio Rivas* bestätigt, dass die finanzielle Ausstattung des Programms sehr begrenzt ist und oft in keinem Verhältnis zu den Zielvorgaben steht. So sind MitarbeiterInnen des Ministeriums beispielsweise oft mit der Einwerbung von Sachspenden für das Programm beschäftigt.

Gesamtwert von 800 Millionen Córdoba vergeben. Dies soll dazu dienen, den Frauen die Gründung eines eigenen Geschäfts und damit ein eigenes Einkommen zu ermöglichen (Lacayo 2011 / El 19 Digital). 2010 wurde die Verantwortung für das *Programa Usura Cero* von der staatlichen Kreditbank PRODUZCAMOS übernommen. Nach Angaben von PRODUZCAMOS betreut die Bank im Rahmen von *Usura Cero* 89868 Mitglieder von 23325 Solidaritätsgruppen, die in Finanzfragen weitergebildet werden (PRODUZCAMOS 2011).

Das *Programa Casas para el Pueblo*, ermöglicht vor allem Angehörigen der Mittelschicht⁴⁶ des Landes den günstigen Erwerb eines Eigenheims (vgl. Heß 2008/ vgl. Multinoticias 2008). Insgesamt wurden 5600 neue Häuser gebaut, 5800 bestehende Häuser renoviert oder erweitert (vgl. Siegel 2010).

2008 wurde das Programm *Calles para el Pueblo* ins Leben gerufen. Es dient hauptsächlich der Reparatur von Straßen, insbesondere in armen Stadtvierteln und entlang der Buslinien Managuas. Ein Teil der für dieses Programm insgesamt vorgesehenen 20 Millionen Dollar wird auch für bessere Wege auf dem Land ausgegeben (MIT 2008). Insgesamt ist eine stärkere Ausrichtung auf die Infrastruktur in den Barrios und vor allem auf die für die ländliche Produktion wichtigen Transportwege zu beobachten (MIT 2008a).

Die Beispiele zeigen, dass die Regierung Ortega durchaus wohlfahrtsstaatlich ambitioniert ist, in der Praxis aber mit verschiedenen Umsetzungsproblemen zu kämpfen hat.

5.3 Zur Problematik des nicaraguanischen Sozialerats

Die auf niedrigem Niveau stagnierenden offiziellen Ausgaben für Soziales und Armutsbekämpfung führen immer wieder dazu, dass die soziale Orientierung der Regierung Ortega in Frage gestellt wird (vgl. Moncada 2010).

Ein Vergleich ihrer Sozialausgaben mit denen der Vorgängerregierungen gestaltet sich allerdings schwierig. Im Zeitraum von 2000 bis 2006 hat Nicaragua seine Sozialausgaben nominal pro Kopf verdoppelt. Hintergrund hierfür sind die Millenniumsinitiative und die Entschuldung der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), von der Nicaragua profitierte. Im Rahmen der Initiative verpflichteten sich die begünstigten Länder, die vorher für den Schuldendienst genutzten Mittel nun für Sozialausgaben zu verwenden. Dennoch blieb Nicaragua weiterhin das Land Lateinamerikas mit den niedrigsten Pro-Kopf-Sozialausgaben.

Seit dem Amtsantritt Ortegas sind die aus dem Haushalt finanzierten Sozialausgaben Pro-Kopf hingegen nicht gestiegen, sondern sogar leicht zurückgegangen (vgl. IEEPP 2009).⁴⁷ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Mittel der venezolanischen Zusammenarbeit nicht im Staatshaushalt aufgeführt sind. Aus diesen Geldern werden jedoch nach Angaben von Regierungsfunktionären und nicaraguanischer Zentralbank staatliche Sozialprogramme mitfinanziert. „Zu diesen Programmen gehören das unter Leitung des

⁴⁶ Es liegen hierzu keine repräsentativen Daten vor. Klar ist jedoch, dass ein geregelter und sicheres Einkommen vorhanden sein muss, das es ermöglicht, den im Rahmen des Häusererwerbs erhaltenen Kredit zurückzuzahlen. Ein Teil des Programms richtet sich beispielsweise gezielt an Mitglieder der sandinistischen Gewerkschaft ANDEN (LehrerInnen) und FETSALUD (Gesundheitssektor) (Guevara 2008)

⁴⁷ Die venezolanischen Kooperationsgelder werden nicht über den nicaraguanischen Staatshaushalt abgewickelt (s. o. / vgl. Tabelle 3).



Ministerio de Economía, Industria y Comercio, [MIFIC] durchgeführte Programm *Usura Cero* und das unter Leitung des *Ministerio Agropecuario y Rural* [MAGFOR] durchgeführte Programm *Hambre Cero*." (Vogl 2010). Hinzu kommt die bereits in Kapitel 4 erwähnte zentrale Rolle ALBA-CARUNAS bei der Kreditvergabe im ländlichen Raum. Diese Mittel müssen jedoch in der Analyse des nicaraguanischen Wohlfahrtsregimes berücksichtigt werden.

Zudem lässt eine rein quantitative Betrachtung des Sozialietats keine Aussagen über die Verteilungswirkung wohlfahrtsstaatlicher Politik zu. Nach Angaben der Weltbank gingen z.B. in Nicaragua 2005 während der Regierungszeit Bolaños 55 Prozent aller Sozialausgaben (PPS) und 47 Prozent der im Rahmen der *Estrategía de Reducción de Pobreza* (ERP) getätigten Ausgaben an nicht von Armut betroffene Sektoren.

Auf die Weltwirtschaftskrise und die durch den Rückgang des BIP von fast 3 Prozent (CIA 2010) zu erwartenden Einnahmeausfälle reagierte die FSLN-Regierung notgedrungen mit Kürzungen im Haushalt für das Jahr 2009, die neben dem administrativen Bereich auch den Bereich sozialer Assistenz betrafen. So sanken die Staatsausgaben in den Bereichen soziale Assistenz, Wohnraum und Gemeindedienstleistungen sowie Freizeit und Kultur erheblich (Radio la Primerísima 2010a).

Trotz dieser Kürzungen in Teilbereichen nahmen die Sozialausgaben 2009 insgesamt nominal zu. Auch nach den, wegen Wirtschaftskrise und Streichung bereits zugesagter Kooperationsgelder aus EU-Ländern und USA⁴⁸ durchgeführten Budgetanpassungsmaßnahmen im Jahr 2009, lagen die Sozialausgaben leicht über dem Niveau des Vorjahres. Sie stiegen von 781,5 auf 809,4 Millionen USD. Der Anteil der Ausgaben für Bildung wurde von 5,4 auf 5,9 Prozent des BIP erhöht, die Ausgaben für Gesundheit von 3,8 auf 4,1 Prozent des BIP (Radio la Primerísima 2010a). Bei diesen Zahlen ist allerdings das niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen. Nach Angaben des *Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas* (IEEPP) stagniert der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit auf niedrigem Niveau: In den Jahren 2007 und 2008 machten die Gesundheitsausgaben nur 3,8 Prozent des BIP aus, während es laut IEEPP 2009 4 Prozent waren (IEEPP 2010: 9). 2010 werden sie voraussichtlich wieder bei 3,8 Prozent liegen. Insgesamt ist der Anteil der im Haushalt aufgeführten Ausgaben zur Armutsbekämpfung (*Gasto en Pobreza*) seit Amtsantritt Daniel Ortegas gemessen am BIP und an den Gesamtausgaben der Regierung, ausgehend von einem ohnehin niedrigen Niveau, nochmals leicht gesunken, wie aus Tabelle 4) zu ersehen ist.

⁴⁸ Hintergrund war der Vorwurf undemokratischer Praktiken und von Unregelmäßigkeiten bei den Kommunalwahlen 2008. Zudem drängte der IWF auf soziale Einschnitte als Bedingung für die Auszahlung eines Kredits in Höhe von 70 Millionen USD (vgl. Krämer-Broscheit 2009).

In Prozent des BIP	14,5	14,3	13,3	12
In Prozent der Gesamtausgaben	52,7	54	48,8	46,2
Jahr	2007	2008	2009	2010
Quelle: IEEPP 2010, Ausarbeitung auf Basis der Daten des Ministerio de Hacienda y Crédito Público				

Für das Krisenjahr 2009 zeigt der Etat, dass es der Regierung Ortega nicht möglich war, über die Konsolidierung der Sozialausgaben hinaus eine anti-zyklische Sozialpolitik zu betreiben. Zwar kann der Sozialetat Nicaraguas nicht als geeigneter Indikator für die soziale Orientierung der FSLN-Regierung dienen, da andere Finanzquellen für soziale Projekte vorhanden sind, die nicht im Haushalt aufgeführt werden. Für die zentralen Bereiche Bildung und Gesundheit konnte jedoch gezeigt werden, dass die bereits während der Vorgängerregierungen existierende chronische Unterversorgung nicht überwunden werden konnte.

5.4 Bereiche der Kontinuität zu den liberal-konservativen Vorgängerregierungen

Nach seinem Wahlsieg versuchte Daniel Ortega zunächst Ängste zu zerstreuen, dass er die makroökonomische Stabilität nicht wahren könne. „Die ersten Sektoren, die von dem siegreichen Kandidaten besucht wurden, waren die Assoziation der privaten Banken, der COSEP und ausländische Investoren.“ (CENIDH 2007: 1) Zudem wurde erklärt, dass man selbstverständlich das DR-CAFTA Abkommen erfüllen werde. Mit dem IWF wurde eine Übereinkunft erzielt, wodurch die Regierung ein wichtiges Signal setzte, um das Vertrauen der Finanzmärkte zu stärken (vgl. Albrecht 2009: 13). „Genauso pragmatisch wie nach außen fallen wirtschaftspolitische Entscheidungen nach innen aus. Große Konflikte mit dem nationalen Kapital hat es bisher nicht gegeben. Bei Lohnauseinandersetzungen und Streitigkeiten um die Festsetzung des Mindestlohns mit dem Unternehmerverband COSEP konnte sich die Regierung auf die Kompromissbereitschaft der sandinistischen Gewerkschaften verlassen.“ (ebd.)

Das von der FSLN-Regierung ausgehandelte IWF-Abkommen hebt sich allerdings durch ein höheres Maß an *Ownership* seitens der nicaraguanischen Regierung von früheren IWF-Abkommen positiv ab (Acevedo Vogl 2008). „Der IWF hat die Sozialpolitik als Teil des Programms akzeptiert, weshalb die Bedingung hinzukam, jährlich die wichtigsten Indikatoren in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Ernährung und Trinkwasser zu melden, was bereits zweimal durch die Zentralbank Nicaraguas getan wurde. Mit diesen Daten wird die Sozialpolitik der aktuellen Regierung evaluiert.“ (Avendaño 2010) Der von der Ortega-Regierung mit dem IWF vereinbarte Plan priorisiert jedoch weiterhin die Rückzahlung interner Schulden zu Gunsten der hiervon profitierenden Oberschicht. Die Gesamtsumme der Löhne im öffentlichen Sektor sollte nach dem Abkommen nicht



steigen, was besonders die niedrig bezahlten PolizistInnen, GesundheitssarbeiterInnen und LehrerInnen negativ betrifft, die 80 Prozent der staatlichen Angestellten ausmachen (Acevedo Vogl 2008).

2010 wurde schließlich gegen den Protest des IWF entschieden, venezolanische Kooperationsgelder für eine pauschale Zahlung von 25 USD an Staatsbedienstete unterer Einkommensklassen zu zahlen (vgl. Imhof 2010).⁴⁹

Die Ausführungen zeigen, dass der Regierung Ortega stark daran gelegen ist, als seriöser Partner gegenüber internationalen Finanzorganisationen wie dem IWF wahrgenommen zu werden und Konflikte mit den Unternehmern des Landes zu vermeiden. Vornehmliches Ziel dieser Politik ist es, die Ängste vor einer Rückkehr zur ökonomischen Instabilität der 1980er Jahre zu zerstreuen. Gleichwohl setzt sie im Vergleich zu den Vorgängerregierungen soziale Akzente und lotet Möglichkeiten für eine sozialere Politik aus.

5.5 Ernährungssicherheit und -souveränität als Entwicklungsziel

Spätestens als sich 2008 die Weltmarktpreise für Reis verdreifachten, für Weizen und Mais verdoppelten und damit eine weltweite Nahrungsmittelkrise ausbrach, von der vor allem die Länder des Südens betroffen waren, begann die Diskussion um die Ursachen solcher Krisen, die sich nicht nur in steigenden Preisen, sondern vor allem durch große Preisschwankungen in Folge von Spekulation negativ auf die Ernährungssicherheit auswirken (vgl. Rosset 2009). Auch in Nicaragua verdeutlichte die Krise, wie wichtig es ist, das Selbstversorgungspotential zu nutzen. Die Orientierung des Preisniveaus an den Produktionskosten ist eine wichtige Voraussetzung, da ansonsten gerade die mit wenig Kapital ausgestatteten kleinbäuerlichen Betriebe diesen Preisschwankungen hilflos ausgeliefert sind. Entwicklungsländer wie Nicaragua werden von Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln besonders hart getroffen, da ein Großteil der Bevölkerung fast das gesamte Einkommen für die Ernährung aufbringen muss. Nicaragua ist in diesem Kontext aber in einer privilegierten Lage, da es über günstige natürliche Grundlagen für die Lebensmittelproduktion verfügt. Bei einer entsprechenden Politik kann es ausreichend Nahrungsmittel für den eigenen Bedarf produzieren und darüber hinaus exportieren (EI Universal 2008).

Die Regierung Enrique Bolaños (2002-2007) berief sich lediglich auf das Konzept der Ernährungssicherheit (so z.B. in INEC 2004), während die Regierung Ortega darüber hinaus auch für das umfassendere Konzept der Ernährungssouveränität (vgl. Kapitel 2.3) steht. Sie hat im Landwirtschaftsministerium MAGFOR eine Abteilung für Ernährungssicherheit und -souveränität eingerichtet, und am 18. Juni 2009 wurde das *Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria* von der *Asamblea Nacional* verabschiedet (Asamblea Nacional 2009). Hier werden Ernährungssicherheit und -souveränität folgendermaßen definiert:

⁴⁹ Die Bedingung des IWF, die Einkommen im öffentlichen Sektor nicht zu erhöhen, entspringt nicht nur seiner Vorstellung von Haushaltsdisziplin, sondern es geht dabei auch um seine auf niedrige Arbeitskosten fixierte Vorstellung von Konkurrenzfähigkeit. Aus Sicht des IWF könnten höhere Löhne im öffentlichen Sektor durch Beispieleffekte zu höheren Löhnen im formellen Privatsektor und dadurch zu niedrigerer Wettbewerbsfähigkeit führen (Acevedo 2008).

Ernährungssicherheit wird als Verfügbarkeit von kulturell akzeptierten Nahrungsmitteln und die sichere Versorgung mit diesen verstanden. Dies bedeutet, dass allen Menschen immer Nahrungsmittel in ausreichender Quantität und Qualität zur Verfügung stehen. Zudem sollen sie Zugang zu Bildung und Gesundheit haben, wodurch ihnen eine sinnvolle Nutzung der Nahrungsmittel und damit Entwicklung ermöglicht wird. Das Ziel der Ernährungssicherheit soll ohne Schädigung des Ökosystems erreicht werden (Asamblea Nacional 2009a).

Ernährungssouveränität wird als Recht der Völker auf ihre eigenen nachhaltigen Politiken sowie Produktions- und Verteilungsstrategien in Bezug auf Nahrungsmittel definiert, die den Anspruch auf Ernährung für die ganze Bevölkerung absichern. Diese sollen auf der kleinen und mittleren Produktion sowie der Diversität der Produktionsmethoden und Vermarktungsformen von Bauern, Fischern und Indigenen basieren. Hierbei spielen Frauen eine zentrale Rolle. Die Kultur der ProduzentInnen soll in allen Bereichen respektiert werden. Die Ernährungssouveränität garantiert die Ernährungssicherheit (ebd.)

Als wichtigstes Instrument für das Erreichen von Nahrungsmittelsicherheit und -souveränität wird in der mittelfristigen Planung der nicaraguanischen Regierung für den *Sector Público Agropecuario y Rural* (SPAR) das PPA bezeichnet (MAGFOR 2009a). Als Instrumente der *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria* nennt das MAGFOR eine Reihe von Programmen und Instrumenten:

1. *Consejos de Poder Ciudadano* (Räte der Bürgermacht, CPCs): Die Räte der Bürgermacht spielen eine zentrale Rolle bei der Auswahl der Begünstigten und der Verteilung von sozialen Leistungen. Da diese Basisstrukturen sehr FSLN-nah sind, wird mit ihrer wichtigen Rolle eine klientelistische⁵⁰ Bevorzugung der Regierungsanhänger assoziiert.
2. Reaktivierung und Stärkung der Staatsfirma ENABAS: Diese Staatsfirma soll durch den Kauf und Verkauf von Grundnahrungsmitteln für gerechtere Preise sorgen. In Zusammenarbeit mit den CPCs wird das *Programa Nacional de Alimentos* (Nationales Ernährungsprogramm) durchgeführt. „Bis zum heutigen Datum verfügt ENABAS über 3.700 Verkaufsstellen für Grundnahrungsmittel im ganzen Land, die den nicaraguanischen Familien Waren zu sehr günstigen Preisen anbieten, wenn man sie mit den Preisen der Warenhäuser vergleicht.“ (EI19digital 2009) Das Verteilungsnetz von ENABAS bzw. *Alimentos para el Pueblo* sei 2009 um fast 90 Prozent gewachsen. Es decke fast alle *Municipios* des Landes ab und begünstige mehr als 1,5 Millionen ressourcenschwache Personen (vgl. Canal 15 2009). Nach Meldungen der *Prensa* wird die Vermarktung vor Ort direkt von den CPCs übernommen, ohne dass Funktionäre von ENABAS anwesend sind, obwohl es den von der Exekutive geschaffenen CPCs nicht erlaubt ist, öffentliche Gelder zu verwalten (Rodríguez / Miranda / Galeano 2007). Dies wird von Regierungsseite allerdings bestritten. Die Mitglieder der CPCs seien lediglich Helfer und ein Mitarbeiter von ENABAS kümmere sich um das Finanzielle (ebd.). Oppositionelle Medien stellen die preis-senkende Wirkung des von ENABAS in Kooperation mit den CPCs aufgebauten *Red de Mercado Justo* in Frage oder weisen auf Fälle hin, in denen die lokalen

⁵⁰ Klientelismus ist nicht gleichzusetzen mit Klientelpolitik, die zu Gunsten einer bestimmten sozioökonomischen Gruppe durchgeführt wird, ohne dass die Profiteure einen niedrigeren gesellschaftlichen Rang haben müssen. „K. bezeichnet ein informelles auf gegenseitigen Vorteil gerichtetes Machtverhältnis zwischen ranghöheren und niedriger gestellten Personen oder Organisationen. I.d.R. erwartet die höhere Instanz (die den Vorteil verschafft) von der folgenden Instanz besondere (politische) Unterstützung oder Gefolgschaft (z.B. Wählerstimmen).“ (Schubert / Klein 2006)



Marktakteure die Preise von ENABAS unterboten haben⁵¹ (vgl: José Garth Medina 2009 / Gisella Canales Ewest 2009). Laut ENABAS ist es die Aufgabe der CPCs in Zusammenarbeit mit ENABAS die Barrios und Comunidades zu identifizieren wo Verkaufsposten eingerichtet werden sollen (ENABAS 2007). Diese können Kiosks oder kleine Lebensmittelgeschäfte sein, deren Eigentümer 8 Prozent des Verkaufspreises erhalten (Méndez Romero 2010).

3. Gründung der staatlichen Bank PRODUZCAMOS: Im laufenden Jahr nahm die staatliche Bank zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion PRODUZCAMOS mit einem Startkapital von 61,5 Mio. USD ihre Arbeit auf, wodurch neben ALBA-CARUNA ein weiterer Kreditgeber für die kleinen und mittleren ProduzentInnen geschaffen wurde (vgl. Prensa Libre 2010).

Weitere Maßnahmen im Rahmen der Strategie für Ernährungssicherheit und -souveränität sind (MAGFOR 2009b):

- Das Nationale Forstprogramm
- Das Nationale Programm für Agrarindustrie

Das Programm zur Unterstützung von Mikro- und Kleinunternehmern *Programa de Apoyo a los Micro y Pequeños Empresarios* (PROMIPYME))

- Programme im Rahmen der ALBA.
- Das im folgenden Kapitel genauer analysierte Regierungsprogramm Null Hunger Programm bzw. PPA

Nicht im Plan des MAGFOR festgehalten ist das durch das Bildungsministerium (MINED) durchgeführte Schulspeisungsprogramm (PINE), von dem 995.000 Schulkinder in Vor- und Grundschulen profitieren sollen. „Die Portionen versorgen jeden Schüler mit 145 Gramm Nahrung, die etwa 600 Kalorien enthalten. Die Mahlzeiten beinhalten Reis, Bohnen, Tortillas und Müsli. Im Nordatlantikgebiet (RAAN) gibt es zusätzlich ein Glas Milch, das Teil einer Spende des *World Food Program* ist.“ (NicaNet 2010) Nach Angaben der Programmleiterin entsprechen 600 Kalorien etwa 30 Prozent des Tagesbedarfs von Vor- und GrundschülerInnen (ebd.). „Eine andere Komponente von PINE ist die Einrichtung von Schulgärten. Man hofft die Zahl der Schulgärten in diesem Jahr von 1,400 auf 1,800 zu steigern, um die Schüler in der Landbearbeitung anzuleiten und ihre Ernährung durch das angebaute Gemüse zu verbessern (Radio La Primerísima, Feb. 16).“ (ebd.)

Die beschriebenen Maßnahmen der Regierung zeigen, dass ihr die durch eigene Produktion getragene Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung ein wichtiges Anliegen ist. Dem Konzept der Ernährungssouveränität folgend geht es darum, Preisstabilität und Ernährungssicherheit durch die Stärkung der inländischen Produktion zu gewährleisten. Die kleinbäuerliche und in Kooperativen organisierte Landwirtschaft steht im Zentrum dieser Strategie.

⁵¹ Dieser Sachverhalt spräche allerdings für die gewünschte dämpfende Wirkung von ENABAS auf die Preise auch anderer Marktakteure.

5.6 Zusammenfassung

Die Ausführungen zeigen, dass die derzeitige Regierung Ortega sozialpolitisch ambitioniert ist und eine Reihe neuer Sozialprogramme begonnen hat. Dabei wird allerdings kein kohärentes sozialpolitisches Konzept sichtbar. Eine Ursache hierfür sind finanzielle Restriktionen, wie am Beispiel des unterfinanzierten *Programa Amor* gezeigt werden konnte. Hinzu kommen Programme wie *Casas para el Pueblo*, die, wie oben gezeigt, eher zur Befriedigung der eigenen Anhängerschaft und Stärkung FSLN-naher Gewerkschaften genutzt werden als der Armutsbekämpfung zu dienen. Die Bereitschaft der Regierung, weitere soziale Leistungen zu implementieren, ist nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen der 1980er Jahre aus Sorge um die makroökonomische Stabilität begrenzt. Sie ist darauf bedacht, möglichst gute Beziehungen zum IWF aufrechtzuerhalten und das einheimische Kapital nicht zu verärgern. Dieser Pragmatismus erstaunt angesichts der finanziellen Abhängigkeit von der venezolanischen Kooperation und der Behauptung, man befinde sich in der zweiten Phase der sandinistischen Revolution.

Dennoch lassen sich Tendenzen hin zu einer Erweiterung des klassischen *Workerist* Modells durch pauperistische und insbesondere agrarische Elemente erkennen.

Die kostenlose Basisversorgung im Gesundheitsbereich und die Sicherstellung der Gebührenfreiheit im Schulwesen zeigen eine klare Abkehr vom während der Zeit der liberal-konservativen entstandenen Modell des „*Ciudadano Cliente*“ (vgl. 3.2.1). In beiden Bereichen erleichtert die Regierung Ortega den Zugang der Armen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, die nun wieder als universale soziale Rechte gelten können. Die Erweiterung des Schulspeisungsprogramms PINE kann als Ausweitung des pauperistischen Wohlfahrtsmodells in Nicaragua betrachtet werden. Während in der Regierungszeit Bolaños vorrangig versucht wurde, Arme durch CTTs nach Bedürftigkeitsprüfungen zu Käufern sozialer Leistungen zu machen, werden soziale Leistungen nun, wenn möglich, kostenlos zugänglich gemacht.

Die Schwerpunktsetzung auf den ländlichen Raum spiegelt sich im Rückgang der nach dem Modell nicht befriedigter Grundbedürfnisse gemessenen Armutsquoten. Insgesamt ging der Anteil der in extremer Armut Lebenden von 35,7 Prozent 2005 auf 28,5 Prozent 2009, also um 7,2 Prozent, zurück. „Extreme Armut wurde in Managua um 4,9% reduziert und um 5,2% in den anderen städtischen Gebieten, aber die größte Senkung der extremen Armut gab es in den ländlichen Gebieten, wo die Reduktion bei 9,9% lag.“ (NicaNet 2009)

Die Verbesserung der Kreditversorgung von Kleinbauern und Kooperativen durch ALBA-CARUNA und die Gründung der Staatsbank PRODUZCAMOS sind Indikatoren der Erweiterung des Wohlfahrtsregimes um agrarische Elemente. Staatliche Infrastrukturinvestitionen, technische Assistenz und die aktive Rolle von ENABAS beim Aufkauf und Verkauf von Grundnahrungsmitteln sollen dabei helfen Ernährungssicherheit und –souveränität zu erreichen. Im diesem Kontext wird auch das PPA implementiert, das im folgenden Kapitel näher betrachtet wird.



6 Das Programa Productivo Alimentario

Das PPA wird von der Regierung Ortega seit 2007 mit dem Ziel implementiert, ressourcenschwache Familien in den ruralen und semi-ruralen Zonen des Landes mit landwirtschaftlichen Produktionsmitteln auszustatten, um die Ernährungslage der ProgrammteilnehmerInnen zu verbessern und darüber hinaus die Ernährungssicherheit und –souveränität Nicaraguas zu fördern. Im Rahmen des Programms sollen 80000 Frauen mit einem Landbesitz von 1 bis 10 Manzana Land in das Programm integriert werden. Bis Ende 2009 wurden bereits 39137 Frauen in diesem Segment mit einem so genannten *Bono*⁵² *Productivo Alimentario* (BPA) begünstigt (MAGFOR 2009c).⁵³

In diesem Kapitel sollen - auf Basis existenter Veröffentlichungen über das PPA und eigener Feldforschungsergebnisse - Inhalt, Zielsetzung und Umsetzung des Programms sowie die damit verbundenen Probleme und Potentiale dargestellt und diskutiert werden. Wichtig sind hierbei folgende eingangs formulierten Leitfragen (vgl. Kapitel 1.1):

Ist das PPA ein signifikanter Beitrag zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung?

Leistet es einen Beitrag zu einem positiven Wandel des Wohlfahrtsregimes Nicaraguas im Sinne einer Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf ärmere Bevölkerungsgruppen?

Welchem Wohlfahrtsregimetyp lässt sich das PPA zuordnen?

Können die Ziele des PPA mit den durch die liberal-konservativen Vorgängerregierung geschwächten staatlichen Strukturen erreicht werden?

Kann das PPA in diesem Zusammenhang als Beispiel für die Zurückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit durch die Regierung Ortega gelten oder schränken parteipolitisch motivierter Klientelismus und die Missachtung zivilgesellschaftlicher Erfahrungen die Erfolgsaussichten ein?

Trägt das Programm durch Partizipationsmöglichkeiten für die Begünstigten zu deren *Empowerment* und damit zu mehr Gendergerechtigkeit bei?

Die nachfolgende Analyse des Sozialprogramms, in die die Ergebnisse der qualitativen Befragung von durch das PPA Begünstigten einfließen, soll zu Antworten auf diese Forschungsfragen führen. Vor diesem Hintergrund werden auch mögliche negative Auswirkungen und Risiken des Programms in Betracht gezogen. Als eine wichtige Erfolgsvoraussetzung stellt sich hierbei die flexible Berücksichtigung der spezifischen Probleme und Potentiale der Begünstigten heraus.

Zunächst wird die Zusammensetzung der Hauptkomponente des PPA, des *Bono Productivo Alimentario* (BPA), beschrieben und auf daraus resultierende Probleme eingegangen (6.1). Es folgt die Erläuterung seiner Funktionsweise, insbesondere hinsichtlich der Verteilungsmechanismen des BPA (6.2). Die Frage, ob die Bezeichnung PPA oder der häufig genutzte Name *Hambre Cero* den Charakter des Programms besser trifft (6.3), leitet zur kritischen Würdigung der mit dem Programm verbundenen Entwicklungspotentiale über (6.4), wobei näher auf die Auswirkungen

⁵² Die Kurzformen *Bono* und BPA werden im Folgenden synonym verwendet.

⁵³ Hinzuer kamen 8878 Frauen mit weniger als 1 Manzana verfügbarem Land, an die seit 2009 ein kleineres *Bono* verteilt wird. In diesem Segment sollen 20000 Frauen und ihre Familien von dem Regierungsprogramm profitieren, so dass nun insgesamt 100000 Frauen und ihre Familien begünstigt werden sollen (vgl. MAGFOR 2009c)

des Programms hinsichtlich der Potentiale für das Empowerment von Frauen (6.4.1) und das Ziel der Ernährungssicherheit und -souveränität eingegangen wird (6.4.2).

6.1 Die Zusammensetzung des *Bono Productivo Alimentario*

Ein typischer *Bono Productivo Alimentario* (BPA) besteht aus je einer trächtigen Kuh und Sau, Geflügel, Material – Zement, Zinkblech u.a.m. - für den Bau von Ställen, Frucht- und Futterpflanzen sowie einem Biokonverter.⁵⁴ (vgl. Schützhofer 2010: 90) Diese Zusammensetzung des BPA birgt diverse Probleme in sich, die im Folgenden thematisiert werden sollen.

Damit die Familien z. B. von einer Kuh profitieren können, müssen sie im Umgang mit dieser geschult sein und genug Futtermittel einkaufen oder selbst anbauen. Grundsätzlich können Milchkühe, wie auch die alternativ vergebenen Schafe und Ziegen, durch Milch und Käse und Hühner durch Eier die Ausgewogenheit der Ernährung verbessern. Die übergebenen Hühner- und Schweinerassen brauchen zudem zusätzlich Spezialfutter, das eingekauft werden muss.

Seit 2008 wurde laut offiziellen Verlautbarungen damit begonnen, die Zusammensetzung des BPA stärker an die individuellen Bedingungen der Begünstigten anzupassen (vgl. Kester 2010). Jedoch gaben alle von mir in Rivas und Boaco befragten Begünstigten und *Líderes Comunales* zu Protokoll, dass sie bei der Zusammensetzung des BPA nicht konsultiert wurden, sondern ein vorher festgelegtes Paket erhielten.

Allerdings führt die Orientierung der *Bonos* an den Wünschen der Begünstigten nicht automatisch zu einer besseren Wirksamkeit des Programms. So entsprechen Kühe zwar den kulturellen Präferenzen der Begünstigten und werden deshalb von diesen gewünscht, bringen aber, was die Ernährungswirkung angeht, schlechtere Ergebnisse als Ziegen oder Schafe. Die Funktionäre des MAGFOR sind sich dieser Problematik durchaus bewusst, wie der administrative Leiter des PPA im Interview verdeutlicht. „Wir haben Anstrengungen unternommen, kleinere Tiere stärker in den *Bono* zu integrieren, aber das ist ein Modell mit viel Partizipation des Volkes – und das Volk möchte Kühe. Aber wir als Professionelle wissen, dass Kühe nicht für arme Familien geeignet sind, weil Kühe nur in einer Periode Milch und im Rest des Jahres Kosten produzieren, und wenn du keinen guten Bullen hast, kann es bis zu 2 Jahren dauern, bis sie wieder kalbt. Also, wenn es um Ernährungssicherheit geht, gibt es nichts Besseres als Ziegen. Es konnte gezeigt werden, dass die Milch von Ziegen nahrhafter ist und dass sie alle Bevölkerungsgruppen vertragen, Kinder und Erwachsene, aber Ziegen werden abgelehnt. Und deshalb haben wir uns im vergangenen Jahr vorgenommen, dass als Technologietransfer 10 Prozent der *Bonos* Ziegen enthalten müssen.“ (Luna 2009) Die Vergabe von Ziegen kann in diesem Kontext als erster Schritt verstanden werden, die Akzeptanz dieses für die Produktion von Nahrungsmitteln deutlich geeigneteren Nutztiers zu erhöhen.

⁵⁴ Dieser Konverter verarbeitet die Fäkalien von Mensch und Tier zu Kochgas und Dünger und soll die Familien zunehmend von Brennholz und Kunstdünger unabhängig machen. Biokonverter wurden bisher aufgrund von Befürchtungen, sie könnten fehlerhaft genutzt werden und wegen einer ablehnenden Haltung in der Bevölkerung kaum installiert.



Die 2009 begonnene Vergabe von kleineren *Bonos*⁵⁵ trägt der von KritikerInnen angemahnten stärkeren Einbeziehung der am stärksten von Hunger Betroffenen Rechnung. Zudem sollen die Begünstigten stärker an der Auswahl der Güter beteiligt werden, um das Programm besser auf ihre Bedürfnisse zuzuschneiden (Luna 2009). Der durchschnittliche Wert eines *Bono* wird angesichts der in der mittleren Haushaltsplanung nicht erhöhten Mittel eventuell sinken, wobei nicht klar ist, inwiefern die fehlenden Mittel über Gelder aus der venezolanischen Kooperation im Rahmen der ALBA ausgeglichen werden können.

Ein zusätzliches Problem ergibt sich aus der häufig mangelhaften Qualität der Tiere und der unzureichenden Vorbereitung der Begünstigten auf deren Haltung sowie fehlenden Kapazitäten betreffend der Auswahl und medizinischen Untersuchung der Tiere vor ihrer Vergabe an die Begünstigten. „Wegen der großen Menge an Tieren, die gekauft werden müssen, fehlt es den damit betrauten Technikern an den technischen Kapazitäten, den Gesundheitszustand der Tiere eingehend zu analysieren. Daraus folgt, dass ein Teil der Kühe nicht die von den Begünstigten erwartete Leistung bringt. Oft sagen sie: Die Kuh, die sie uns gegeben haben, gibt nur 2 Liter am Tag. Es gibt keine Daten hierzu, aber die Probleme mit Hühnern und Schweinen waren kleiner.“ (Kester 2010)

6.2 Umsetzung des Programms

„Die formalen Auswahlkriterien für den Erhalt des *Bono Productivo Alimentario* (BPA) sind: eine in ländlichem Gebiet lebende Frau zu sein; nicht weniger als einen und nicht mehr als zehn Manzana Land zu besitzen, wobei dafür kein Besitztitel vorliegen muss, sondern lediglich sichergestellt sein muss, dass das Land der Begünstigten zur Verfügung steht; nicht bereits Vieh zu halten, wobei Besitz von Geflügel kein Ausschlussgrund ist; in der Nähe anderer begünstigter Frauen zu leben, um die Assoziierung der Begünstigten zu sichern sowie die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.“ (Schützhofer 2010: 90)⁵⁶

Der letzte Punkt bezieht sich auf die Verpflichtung der Frauen, innerhalb von 2 Jahren 300 USD in einen Fonds einzuzahlen, der von ihnen selbst zu ihren Gunsten verwaltet wird, und auf die Teilnahme an Fortbildungen (IEEPP 2009: 23). Es sollen

⁵⁵ Nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums erhielten 2009 8,878 Frauen und ihre Familien mit weniger als 1 Manzana Land einen der kleineren Bonos (PPA 2009: <http://www.magfor.gob.ni/webppa/index.html>). Da die Begünstigten ein starkes Mitspracherecht haben, konnten zum Zeitpunkt der Feldforschung noch keine Angaben zur genauen Zusammensetzung des kleineren Bono gemacht werden. Die Verteilung des „normalen“ BPA wird weitergeführt (ebd. / Luna 2009)

⁵⁶ In einigen Quellen ist von restriktiveren Auswahlkriterien bezüglich des Landbesitzes die Rede. „Während eines Auftritts am 16. Juni 2009 definierte die Vizeministerin des MAGFOR, Amanda Lorío, die Kriterien für die Auswahl der durch das PPA Begünstigten wie folgt: Eine Frau zu sein und auf dem Land zu leben, zwischen 1 und 10 Manzanas legalisiertes Land auf eigenen Namen zu besitzen, ...“ (IEEPP 2009: 23) In der Praxis kann jedoch zumindest für die von mir besuchten Departamentos Rivas und Boaco konstatiert werden, dass diese angesichts des gerade für Frauen beschränkten Landzugangs in Nicaragua sehr restriktiven und gerade ärmere Frauen ausschließenden Kriterien in der Praxis so nicht angewandt werden. In Rivas dürfen Begünstigte und ihre Familien lediglich 5 Manzanas Land besitzen. „Nicht weniger als einen und nicht mehr als 5 Manzanas zu haben. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass wir keine legalen Dokumente verlangen können, aber wir müssen uns vergewissern, dass das Land auch wirklich zur Verfügung steht, sei es ihres oder sei es, dass es ihr von einem Familienmitglied zur Verfügung gestellt wird.“ (IDR/ MAGFOR Departamento de Rivas)

sich durchschnittlich etwa 50 Frauen zu einer Gruppe zusammenschließen (Schützhofer 2010: 90).

Nicht von dem Programm profitieren Landlose und Frauen, die selbst bzw. deren Familien Land lediglich anmieten (IEEPP 2009: 24). Die technische Leitung des Programms liegt beim MAGFOR. Das *Instituto Nacional Tecnológico* (INATEC) unterstützt im Bereich von Fortbildungen, das *Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria* INTA bei technischer Beratung und der *Fondo de Crédito Rural* (FCR) insbesondere bei Fortbildungen im Bereich Finanzen, Kassenführung und Sparen (IEEPP 2009: 25).

Kritik an der Umsetzung des Programms entzündet sich insbesondere an der zentralen Rolle, die lokale Parteifunktionäre und die als der FSLN nahestehend geltenden *Consejos de Poder Ciudadano* (CPC) bei der Auswahl der begünstigten Frauen haben. Ihnen wird vorgeworfen, in klientelistischer Manier vor allem Anhänger der Regierungspartei zu bevorzugen. Die Auswahlkomitees sind aus Mitgliedern der CPC sowie in einigen Fällen VertreterInnen der Stadtverwaltung (Alcaldía) als auch des MAGFOR zusammengesetzt, das ein Vetorecht hat, wenn die von den CPCs ausgewählten Begünstigten den technischen Kriterien nicht entsprechen sollten (IEEPP 2009: 23). Da die über dieses Vetorecht verfügenden Funktionäre von den *Delegados de Gobierno* ernannt werden, können sie diesen aber nur schwer widersprechen. Kritisiert wird auch, dass die Übergabe von *Bonos* von der FSLN im Kommunalwahlkampf 2008 genutzt wurde, um die Wahlchancen eigener KandidatInnen zu verbessern (vgl. Stuart 2009: 64).

Bevor die CPCs auf lokaler Ebene zum Zuge kommen, wird allerdings auf nationaler Ebene festgelegt, wie viele BPAs in den verschiedenen *Departamentos* überreicht werden sollen. Diese entscheiden dann über die Zuteilung an die verschiedenen *Municipios*, die dann wiederum über die Verteilung auf die *Comunidades* bestimmen. Kritisiert wird, dass parteipolitische Überlegungen die Verteilung des BPA auf Departamentos und Municipien beeinflussen. „Was die Zonen extremer Armut angeht, war die prozentuale Zuteilung von *Bonos* an Familien in den nördlichen Departamentos (Nueva Segovia, Madriz, Jinotega und Matagalpa) hoch, während die Zuteilung in der zentralen und südöstlichen Zone des Landes - bei gleichfalls hohem Anteil extrem Armer - niedriger ist, was mit intensivem internen Druck von Seiten der politischen Führer der FSLN im Norden Nicaraguas erklärt werden könnte.“ (Kester 2010)⁵⁷

Letztlich geht es hierbei um die Frage, inwieweit die Regierung willens und dazu in der Lage ist, auf politisch motivierte Diskriminierungen im Rahmen des PPA zu verzichten. Ergebnisse repräsentativer Befragungen auf Ebene der Begünstigten liegen hierzu nicht vor. Viel spricht allerdings dafür, dass die Zusammensetzung der Auswahlkomitees die Gefahr einer klientelistischen Zuteilung in sich birgt. So geben nach einer Umfrage von SISMO⁵⁸ 80,9 Prozent der CPC-Mitglieder an, Anhänger der Regierungspartei zu sein, 15,5 Prozent sagen, dass sie unabhängig seien und nur 3,6 Prozent sehen sich als Anhänger der Opposition (Stuart 2009: 41). Deutlicher wird die Steuerung der CPCs durch die FSLN jedoch bereits auf der Kommunalebene: „Auf Ebene des Dorfes oder des Stadtviertels werden die Repräsentanten unter den Mitgliedern gewählt, aber auf Ebene des *Municipios* und des *Departamentos* werden die *Gabinete de Poder Ciudadano* von Funktionären der FSLN koordiniert, die

⁵⁷ Die FSLN ist in Zentralnicaragua relativ schwach, im Norden des Landes dagegen weit stärker präsent (vgl. Fonseca 2010).

⁵⁸ Das *Sistema de Monitoreo de Opinión Pública* (SISMO) ist eine Abteilung des Markt- und Meinungsforschungsinstitut *M&R Consultores*.



außerdem Delegierte des *Poder Ciudadano* und der Regierung sind. Dadurch wird die ideologische Offenheit, die man an der Basis (CPC) vorfinden kann, auf Ebene der Kommune unter der Kontrolle der Partei eingeengt." (Stuart 2009: 8)

Von Seiten der NGOs wird kritisiert, dass das Programm nicht, wie zunächst angedacht, in Kooperation mit ihnen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren implementiert wird. Sie erheben den Vorwurf, dass eine klientelistische Ausrichtung des Programms und der Versuch, dieses für parteipolitische Zwecke zu nutzen, Ursache für ihre Nichteinbindung sei. Zudem wird die Fähigkeit der staatlichen Institutionen in Frage gestellt, eine hohe Qualität bei der Durchführung des Programms zu gewährleisten, da sie nicht über das dazu nötige Personal verfügten (Morren 2009). Regierungsvertreter nennen dagegen die relativ hohen Kosten der NGOs und deren eigene Furcht vor Kooptation durch die Regierung als Grund für die Entscheidung der Regierung, sich bei der Durchführung des Programms ausschließlich auf die Institutionen des Staates zu stützen. Der von mir interviewte Organisationschef der Landarbeitergewerkschaft ATC unterstützt die Position der Regierung, da so ein größerer Teil der Ressourcen bei den Begünstigten ankomme: „Weil die NGOs 25 Prozent des Fonds haben wollten. Das bedeutet bei einem Gesamtwert des Bono von 2000 USD, dass sie 500 USD davon für die Schulungen usw. brauchten. Also haben wir vorgeschlagen, dass der Staat es lieber selbst durchführen sollte, statt dass dies private Organisationen wie die NGOs übernehmen, damit ein größerer Teil der 2000 USD direkt an die Bevölkerung geht.“ (Rivera 2009)

6.3 Programa Productivo Alimentario oder Hambre Cero?

Hieran entscheidet sich letztlich auch, welche soziale Schicht der Landbevölkerung begünstigt werden soll. Der oft von nicaraguanischer Regierung und Medien benutzte und angesichts der weiterhin verbreiteten Mangelernährung in Nicaragua vielversprechende Name *Hambre Cero*, vermittelt den Eindruck, dass es sich beim PPA in erster Linie um ein Programm zur Bekämpfung des Hungers handele. Dem wird von ExpertInnen jedoch widersprochen: „Ich glaube, es ist ein gutes Programm, jedoch sollte man es nicht *Hambre Cero* nennen, weil es kein Programm gegen den Hunger ist, es ist ein Investitionsprogramm, das sich an die kleine Produktion richtet.“ (Guharay 2009) KritikerInnen bemängeln, dass sich das Programm nicht an die am stärksten von Armut und Mangelernährung Betroffenen wendet, weshalb der Name *Hambre Cero* unpassende Propaganda sei. Der erste Teil dieser Kritik ist allerdings nicht stichhaltig, weil, wie in Kapitel 5 dargestellt, eine Reihe von anderen Sozialprogrammen und Maßnahmen implementiert wurden, die besonders den von extremer Armut Betroffenen helfen sollen.

Richtig ist aber, dass das PPA nicht auf die direkte Hilfe für die Ärmsten der Armen abzielt, denn es richtet sich, wie die oben beschriebenen Auswahlkriterien zeigen, auf die Aktivierung kleinbäuerlicher landwirtschaftlicher Aktivität, weshalb man von einem am *Agrarian* Modell des Wohlfahrtsstaates orientierten Programm sprechen kann. Diesem Modell entsprechend ist das Programm entwicklungsorientiert und stellt den Familien Mittel zur Verfügung, die es ihnen ermöglichen, Wohlstand zu generieren. Die korrekte Bezeichnung für das Programm ist also *Programa Productivo Alimentario* (PPA). Klar ist, dass das mit ihm verbundene Ziel der Rekapitalisierung kleiner ProduzentInnen unabhängig von den Diskussionen um seine Benennung wichtig und richtig ist.

6.4 Entwicklungsperspektiven durch das PPA

Das PPA ist eine von mehreren Maßnahmen der nicaraguanischen Regierung, die sich an den ländlichen bzw. landwirtschaftlichen Sektor richten. Ausgangspunkt für das PPA und andere Investitionen in die bäuerliche oder von Kooperativen betriebene Landwirtschaft ist, dass Nicaragua bis zur neuerlichen Regierungsübernahme durch die FSLN von Jahr zu Jahr weniger Nahrungsmittel produzierte. Mit dem PPA wird das Ziel verfolgt, Nahrungsmittel ökologisch und ökonomisch nachhaltig zu erzeugen, die Importe zu vermindern und so von den schwankenden Weltmarktpreisen für Nahrungsmittel unabhängiger zu werden (FIAN 2008: 14).⁵⁹

Für den im Programm gewählten Ansatz der Übergabe von Produktionsmitteln spricht, dass es in Nicaragua, nicht zuletzt aufgrund der sandinistischen Landreform und der von der Regierung Chamorro Anfang der 1990er Jahre durchgeführten Verteilung von Staatsland, relativ viele Familien gibt, die über eine Fläche von 1 bis 10 Manzana Land verfügen. Viele dieser Familien haben jedoch aufgrund mangelnder Kreditversorgung und fehlender technischer Unterstützung immer mehr ihre Produktionsmittel aufgeben müssen und können daher nur noch eingeschränkt produzieren. Nach Angaben des Bauernverbandes UNAG war Ende 2006 zudem der Rechtsstatus von 1,5 Mio. Hektar Land ungeklärt, was 47,9 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche entspricht. Die Betroffenen sind vor allem kleine und mittlere ProduzentInnen und Kooperativen, deren Zugang zu Krediten so zusätzlich erschwert wird (vgl. Mc-Bain Haas/Leonhard 2007: 19).

Laut Erklärung der Vizeministerin des MAGFOR Lorio ist das PPA mit einem Dreistufenplan verbunden. „1) Übergabe der Güter und Fortbildung über Themen die von Selbstbewusstsein und Hygiene bis hin zum Umgang mit den Tieren reichen 2) Assoziierung um den Zugang zu Produktionskrediten zu ermöglichen und Finanzerziehung durch den FCR und andere Institutionen 3) Geschäftsideen, die in den Frauengruppen entstehen.“ (IEEPP 2009: 25) Dies macht deutlich, dass Entwicklung als zentrales Ziel des PPA gelten kann, wobei zunächst die Ernährungssicherheit in den Familien der Begünstigten erreicht werden soll.

6.4.1 Potentiale für das *Empowerment* von Frauen

Da sich das untersuchte Sozialprogramm ausschließlich an Frauen richtet, soll kritisch hinterfragt werden, inwiefern es zu mehr Geschlechtergerechtigkeit beitragen kann. KritikerInnen des Programms sehen nicht im Ziel des *Empowerments* von Frauen, sondern in deren vermuteter höherer Zuverlässigkeit als Schuldnerinnen den eigentlichen Grund für die Vergabe der BPAs an sie. „Ich glaube eher, dass es um die Rückzahlung des Kredits geht, weil es in Nicaragua erwiesen ist, und ich glaube in der ganzen Welt, dass die Frau besser zurückzahlt als der Mann.“ (Soza Flores 2009)

Darüber, dass Frauen die verantwortungsbewussteren SchuldnerInnen sind, herrschte unter den von mir befragten nicaraguanischen ExpertInnen Konsens. Hinzu kommt, dass von den Frauen ein stärker am Wohl der Familie orientiertes Verhalten erwartet wird. „Sie konsumiert weniger Alkohol und steht im Dienst ihrer Familie, ihres Hauses, ihrer Kinder, [...]“ (Pereira 2009). Auch bei meinen eigenen Befragungen von begünstigten Frauen und ihren Ehemännern wurde diese Position meist von beiden vertreten und die Übergabe des BPA an die Frauen von den

⁵⁹ Nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums hat sich die Produktion von Nahrungsmitteln in den ersten 2 Jahren der Regierung Ortega wieder erhöht (vgl. INFOAGRO 2009).



Ehemännern akzeptiert.⁶⁰ „Trotzdem nannten sie [TechnikerInnen des MAGFOR, T.B.S.] einige Fälle, in denen die Ehemänner oder Söhne den BPA nicht akzeptierten, was die Frauen dazu zwang, den BPA zurückzugeben.“ (Kester 2009: 22) Um dies zu vermeiden, könnte es hilfreich sein, von Anfang an die ganze Familie für das Thema Geschlechtergerechtigkeit zu sensibilisieren (vgl. McBain-Haas 2008: 23).

Eine wichtige Auswirkung des PPA besteht in der Stärkung der ökonomischen Position der Frauen, von der aus sie ihre Rechte besser wahrnehmen können. „ [...] also wurde eine Genderorientierung gewählt, die sich nicht am Diskurs⁶¹ orientierte, sondern die Ausstattung der Frauen mit Produktionsmitteln in den Mittelpunkt stellte.“ (Pereira 2009)

Große Potentiale des PPA für das *Empowerment* von Frauen ergeben sich vor allem aber durch die Etablierung der *Fondos Revolventes*, in die Gruppen von etwa 50 Frauen gemeinsam je 20 Prozent des Wertes des erhaltenen *Bono* einzahlen, um später in der Lage zu sein, eine gemeinsame Investition zu tätigen oder sich das Geld untereinander zu leihen. „Bereits bevor die Begünstigten die Einzahlung von 20% des Wertes der erhaltenen Güter beenden und dann in dieser Gruppe unter Anleitung der TechnikerInnen des MAGFOR und/oder des FCR über diesen Fonds verfügen, organisieren sich die Frauen in Gruppen, wählen einen Vorstand, treffen sich regelmäßig und nehmen an Fortbildungen teil.“ (Schützhofer 2010: 92) Innerhalb des MAGFOR geht man inzwischen nicht davon aus, dass die Frauen, wenn sie die geforderte Summe in den gemeinsamen Fonds eingezahlt haben, auch schon dazu in der Lage sein werden, unternehmerische Aktivitäten zu entwickeln. Stattdessen wird die Kreditvergabe innerhalb der Gruppe im Bereich sozialer Sicherung und für die landwirtschaftliche Produktion von Seiten des Ministeriums zur Zeit als zentrale Funktion der *Fondos Revolventes* gesehen. „Wir haben einmal gedacht, dass die Frauen schnell zur zweiten Stufe kommen könnten, ein Miniunternehmen zu gründen und die Vermarktung kollektiv zu organisieren. Aber bei der Analyse haben wir gemerkt, dass es zuerst darum gehen muss, dass die Frauen einen Fonds einrichten, um sich untereinander Geld zu leihen, (...) also zu bestimmen, dass die Frauen dieses Geld auf Basis einfacher Regeln nutzen können, ein einfaches Verfahren, dass sie sich das Geld leihen können, um zu produzieren oder für Gesundheitsprobleme. Das Geld kann für die Versorgung der Tiere nötig sein. Am Ende ist es ihr Geld. Wir schreiben ihnen nicht vor, wozu sie das Geld verwenden.“ (Luna 2009) Bei meinen eigenen Befragungen von Begünstigten wurde jedoch deutlich, dass oft Unklarheit darüber herrschte, für wen die eingezahlten Gelder bestimmt sind und wer über ihre Verwendung entscheidet. Auch das bisher gängige Auswahlverfahren, das in vielen Fällen zu einer Bevorzugung von FSLN-AnhängerInnen führt, kann mitunter zu einer stärkeren Spaltung der Gemeinden entlang der Parteipräferenzen führen (vgl. Kester 2009: 35). Trotz dieser Mängel ist festzustellen, dass das Programm das soziale Kapital der begünstigten Frauen stärkt.

⁶⁰ „Das ist gut so, weil die Männer es schneller verkaufen. Die Frauen merken schneller, wenn etwas in der Küche fehlt, wir Männer nicht.“ (Ehemann einer Begünstigten in der *Comunidad La Chicolata* im *Municipio Rivas*, 2009)

⁶¹ Gemeint ist hiermit ein an progressiven Prinzipien orientierter Diskurs nicaraguanischer Frauenrechtsorganisationen, der aber wenig Bezug zur und wenig Auswirkungen auf die Lebensrealität der Landbevölkerung hat und die schwache ökonomische Situation der Frau nicht ausreichend berücksichtigt.

6.4.2 Ein Beitrag zu Ernährungssicherheit und -souveränität

Das dem PPA zu Grunde liegende Entwicklungsziel lautet Ernährungssicherheit und -souveränität. Hierzu können bislang keine quantitativen Ergebnisse, wohl aber die Aussagen verschiedener qualitativer Studien und eigene Feldforschungsergebnisse präsentiert werden.

17 von 20 befragten Begünstigten erklärten, dass sich ihre Ernährungssituation seit Beginn des Programms verbessert habe. Obwohl diese Aussagen nicht repräsentativ sind, kann aber durchaus davon ausgegangen werden, dass sich viele Begünstigte durch den Konsum von selbst produzierter Milch und Eiern ausgewogener als zuvor ernähren. Oft berichten sie: „Jetzt essen die Kinder schon ein Ei und trinken Milch, bevor sie in die Schule gehen.“ (so z.B. eine befragte Begünstigte in der Comunidad *La Chicolata*) Außer den Begünstigten selbst und ihren Familien profitieren in vielen Fällen NachbarInnen, da die Begünstigten ihre Waren meist vor Ort verkaufen oder tauschen. Es ist davon auszugehen, dass sie vor allem für die Befriedigung des eigenen Bedarfs und den Verkauf innerhalb der *Comunidad* produzieren.

Beim Versuch, die Ernährungssituation der Begünstigten zu verbessern und darüber hinaus Ernährungssicherheit und -souveränität für das ganze Land herzustellen, gibt es allerdings bisher eine Reihe von Unzulänglichkeiten und mitunter falschen Schwerpunktsetzungen des Programms. Ein grundsätzliches Problem ist hier die bisherige Zuteilung der BPAs in Form von Komplettpaketen ohne ausreichende Berücksichtigung der konkreten Bedingungen der EmpfängerInnen.

Auch wird das Vorhandensein von ausreichend Wasser in den Auswahlkriterien nicht berücksichtigt. Immerhin gaben 11 von 20 der von mir Befragten an, im laufenden Jahr 2009 oder in der näheren Vergangenheit, Probleme mit der Wasserversorgung gehabt zu haben.⁶² Zudem sind keine klaren Richtlinien formuliert, durch die verhindert werden kann, dass der Anbau von Getreide und Gemüse für den menschlichen Konsum von Tierhaltung bzw. Tierfutterproduktion verdrängt werden kann. So weist Caldera (2009)⁶³ im Interview auf die Gefahr einer verschärften Nahrungsmittelkonkurrenz zwischen Mensch und Tier durch das PPA hin. Auch die Auswahl der Tiere sei nicht genügend daran orientiert, wie die Ernährungssituation am besten verbessert werden könne, was beispielsweise die Vergabe von Kühen, die in einigen Fällen keine Milchkühe seien, zeige.

6.5 Das PPA als Beispiel für die Ausweitung des *Agrarian-Modells*

Wie aus Tabelle 5) hervorgeht, kann das PPA, wenn man Seekings Modell der alternativen Wohlfahrtswelten des Südens folgt, mit einigen Einschränkungen dem *Agrarian-Modell* zugeordnet werden. Es zeigt sich z.B., dass Seekings Kategoriensystem in einigen Bereichen nicht auf das PPA anwendbar ist, weil wichtige Komponenten dieses Programms nicht erfasst sind.

⁶² Aus einer Studie der Weltbank (2008) geht hervor, dass Investitionen in die Wasserversorgung bei der Landbevölkerung Nicaraguas hohe Priorität haben.

⁶³ Luis Caldera ist Leiter der NGO *Asociación para el Desarrollo Municipal (ADM)*, die im Departamento Boaco eigene Programme zur Verbesserung der Ernährungssituation durchführt.



Tabelle 5) PPA im Vergleich mit den alternativen Wohlfahrtswelten des Südens

	PPA	Agrarian	Workerist	Pauperist
Fokus	Landfrauen, kleinbäuerliche Familien	Bauern	Arbeiter	Arme
Anreiz	Wahlerfolge, soziales Kapital, Stärkung der eigenen sozialen Basis	soziale Stabilität	konfliktarme Arbeitsbeziehungen	soziale Stabilität, Wahlerfolge
Ziel	Entwicklung (Ernährungssicherheit und -souveränität, Gendergerechtigkeit)	Entwicklung	Abbau von Ungleichheit	Armutsreduzierung
Rolle				
Familie	zentral	zentral	marginal	marginal
Beschäftigung	marginal	marginal	zentral	marginal
Staat	nur in Durchführungsphase zentral	variiert	variiert	zentral
Comunidad/Assoziation	zentral	k.A.	k.A.	k.A.
Wohlfahrtsstaat				
dominanter Modus der Solidarität	Assoziation und Familie	Verwandtschaft	individuell oder korporatistisch (über Beschäftigung)	universal
dominanter Bereich der Solidarität	Assoziation und Familie	Familie	Markt oder Staat	Staat
Grad der De-Kommodifizierung	nicht abschätzbar	variiert	minimal	maximal
Grad der De-Familiarisierung	niedrig	niedrig	variiert	mittel bis hoch
Ausmaß der Einkommensnivellierung	nicht abschätzbar	variiert	niedrig	mittel bis hoch

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Basis von Seekings (2008) und eigenen Untersuchungen zum PPA. / k.A. = keine Angaben

Als zentralen Bereich der Solidarität sieht Seekings im *Agrarian Modell* die Familie, im *Workerist Modell* Markt oder Staat und im *Pauperist Modell* den Staat. Während der Durchführung des PPA steht der Staat entsprechend dem *Pauperist Modell* als der das Programm durchführende Akteur im Mittelpunkt. Allerdings ist das Programm nicht als fortwährendes staatliches Unterstützungsprogramm konzipiert, sondern als Investition zur Stärkung der Produktionskapazitäten der Begünstigten und sozialen Sicherung durch Assoziation. Die Verpflichtung der begünstigten Frauen, einen Teil des Wertes der erhaltenen Güter in einen Fonds einzuzahlen, über den sie gemeinsam verfügen, macht die Assoziation, neben der Familie, zum zentralen

Bereich der Solidarität. Dieser Bereich bzw. Modus der Solidarität fehlt im Kategoriensystem Seekings. Die ausschließliche Zuteilung des BPA an Frauen wird auch damit erklärt, dass von diesen ein höheres Maß an intrafamiliärer Solidarität zu erwarten sei. Das Programm setzt also nicht auf De-Familiarisierung, sondern auf eine stärkere Rolle der Frauen innerhalb der Familien.

6.6 Zusammenfassung

Es konnte gezeigt werden, dass das PPA die meisten Übereinstimmungen mit dem *Agrarian*-Modell von Wohlfahrtsregimen im Süden aufweist. In einem ersten Schritt dient es dazu, die Ernährungssicherheit der partizipierenden Frauen und ihrer Familien durch eigene Produktion zu sichern und ihnen damit eine ausgewogenere Ernährung zu ermöglichen. Zwar gab die überwiegende Mehrheit der in meiner qualitativen Befragung interviewten Frauen in Rivas und Boaco an, dass sich die Ernährungssituation ihrer Familien verbessert habe, gleichwohl konnte diesbezüglich eine Reihe von Defiziten des Programms herausgearbeitet werden. Diese betreffen die nicht am Kriterium einer möglichst positiven Ernährungswirkung ausgerichtete Zusammensetzung und einen problematischen Mangel an Flexibilität in der ersten Phase des Programms durch die Verteilung der *Bonos* als Komplettpaket. Hierdurch können negative Auswirkungen durch Verdrängung von Pflanzenanbau und Wasserkonkurrenz zwischen Mensch und Tier entstehen.

Die zentrale Rolle der FSLN-nahen CPC bei der Zuteilung des *Bono* deutet auf Klientelismus hin. Zudem wurde das Programm im Vorfeld der Kommunalwahlen 2008 offen zu Wahlkampfzwecken der FSLN genutzt⁶⁴. Wie bereits in Kapitel 4 erörtert, wird das PPA nicht zuletzt deshalb von Seiten nicaraguanischer NGOs kritisiert, weil dieses nicht, wie zunächst angedacht, in Kooperation mit diesen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren implementiert wird. Die NGOs erheben den Vorwurf, dass eine klientelistische Ausrichtung des Programms und der Versuch, dieses für parteipolitische Zwecke zu nutzen, Ursache für ihre Nichteinbindung sei. Regierungsvertreter nennen dagegen die relativ hohen Kosten einer Einbindung der NGOs und deren eigene Furcht vor Kooptation durch die Regierung. Diesbezüglich konnte bestätigt werden, dass fehlende personelle Kapazitäten des MAGFOR zu Problemen hinsichtlich der Qualität des *Bono* sowie der Betreuung und Schulung der Programmteilnehmerinnen, geführt haben. Andererseits konnten auch gezeigt werden, dass mit dem PPA wichtige Fortschritte bezüglich Ernährungssicherheit und -souveränität sowie dem Empowerment von Frauen durch ihre Teilnahme an Schulungen und Assoziierung mit anderen Begünstigten erreicht wurden.

Auch konnte herausgearbeitet werden, dass das Programm den meistens nicht im Sozialversicherungssystem INSS integrierten Begünstigten die Möglichkeit gibt, ein höheres Maß an sozialer Sicherheit zu erreichen. Die Regierung unterstützt die Assoziierung der Frauen und die Gründung von Kooperativen, diktiert aber nicht wie in den 1980er Jahren ein vorgegebenes Kooperativenmodell.

⁶⁴ So wurden *Bonos* im Rahmen des Wahlkampfs von FSLN-Kandidaten übergeben.



7 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurden in einem ersten Schritt spezifische theoretische Grundlagen von Sozialpolitik im Süden herausgearbeitet. Dabei konnte gezeigt werden, dass sich die Akteurskonstellation bei der Implementierung sozialpolitischer Maßnahmen deutlich von der im Norden unterscheidet (Kapitel 2). Der historische Rückblick auf die sozialpolitischen und entwicklungsorientierten Maßnahmen im ländlichen Raum Nicaraguas seit Beginn der sandinistischen Regierungszeit 1979 bis zur erneuten Amtsübernahme durch Ortega 2007 nach 17 Jahren liberal-konservativer Regierungen, zeigte die Unterschiede und Brüche dieses Zeitraums auf (Kapitel 3). Daran anschließend wurden die komplizierte historisch gewachsene Akteurskonstellation und ihr Wandel seit der erneuten Machtübernahme der FSLN dargestellt (Kapitel 4). Es wurde verdeutlicht, dass es der Regierung Ortega trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen gelungen ist, das am *Workerist*-Modell orientierte Sozialversicherungssystem durch Elemente des *Agrarian*-Modells zu ergänzen und der Landbevölkerung bessere Möglichkeiten zu geben, selbst Wohlfahrt zu generieren. Zudem zeigte sich, dass die Ärmsten der Armen weniger durch monetäre Zuwendungen als durch günstige Nahrungsmittel und kostenlosen Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit entlastet werden (Kapitel 5). Daran anschließend wurde mit dem PPA ein konkretes Sozialprogramm der Regierung analysiert. Hierbei konnten die Potentiale des Programms hinsichtlich des *Empowerments* von Frauen und des Entwicklungsziels Ernährungssicherheit und -souveränität herausgearbeitet werden. Dabei erwies sich allerdings, dass klientelistische Verteilungslogiken und die Nichteinbeziehung nicht-staatlicher Akteure die Qualität des Programms mindern (Kapitel 6).

Im Folgenden wird zusammenfassend deutlich gemacht, dass der sozialpolitische Handlungsspielraum der heutigen FSLN-Regierung nicht zuletzt durch historisch entstandene Pfadabhängigkeiten eingeschränkt ist (Kapitel 7.1). Vor diesem Hintergrund wird dargestellt, dass die FSLN-Regierung trotz schwieriger Rahmenbedingungen bereits nennenswerte Veränderungen zu Gunsten der armen Bevölkerungsschichten bewirkt hat (Kapitel 7.2). Daran anschließend wird herausgearbeitet, welche Entwicklungspotentiale des PPA als agrarisch orientiertes Sozialprogramm hat. Aber es wird auch eingegangen auf die - am Beispiel dieses Programms deutlich werdenden - Defizite bezüglich der Umsetzung staatlicher Politiken und mangelnder Kooperation mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren (Kapitel 7.3). Abschließend werden Schlussfolgerungen hinsichtlich der Erfolgsbedingungen für die Durchführung staatlicher Sozialprogramme gezogen und Verbesserungsmöglichkeiten benannt (Kapitel 7.4).

7.1 Konsequenzen aus der jüngeren Geschichte

Der historische Rückblick zeigt, dass die den ländlichen Raum betreffende aktuelle wohlfahrtsstaatliche Politik Pfadabhängigkeiten in zweierlei Sinn unterliegt. Prägend für die Politik der Regierung Ortega sind sowohl die während der ersten sandinistischen Regierungszeit gemachten Erfahrungen als auch die von den liberal-konservativen Regierungen hinterlassenen Rahmenbedingungen. Die einseitige Priorisierung staatlicher Großbetriebe und der - auf völliger Kollektivierung beruhenden - CAS während der FSLN-Regierungszeit in den 1980er Jahren führte letztlich zu einer ablehnenden Haltung eines Großteils der Landbevölkerung gegenüber der sandinistischen Regierung, was es der Contra ermöglichte, Kämpfer unter der Landbevölkerung zu rekrutieren. Andererseits entstanden in dieser Zeit sandinistische Massenorganisationen wie die Bauernorganisation UNAG, ATC und

verschiedene Kooperativenverbände, deren Führungen heute wichtige Funktionen auf verschiedenen Regierungsebenen bekleiden. Da die Hyperinflation von Mitte bis Ende der 1980er Jahre dazu beigetragen hatte, dass der FSLN die ökonomische Kompetenz abgesprochen wurde, ist die heutige FSLN-Regierung darauf bedacht, möglichst gute Beziehungen zum IWF zu unterhalten, was nicht zuletzt als Stabilitätssignal gegenüber den Finanzmärkten gedacht ist.

Die Schwächung staatlicher Handlungsfähigkeit durch die neoliberale Politik der Vorgängerregierungen schränkt die Möglichkeiten für eine aktive staatliche Landwirtschaftspolitik im Sinne des *Agrarian*-Wohlfahrtsregimes ein. So bestand bei Amtsantritt Daniel Ortegas keine staatliche Kreditbank, die zur Förderung kleinbäuerlicher Produktion hätte dienen können und die Staatsfirma ENABAS war soweit marginalisiert, dass sie nicht wesentlich zur Stabilisierung der Preise und zum Schutz der einheimischen NahrungsmittelproduzentInnen in das Marktgeschehen eingreifen konnte. Die Kapazitäten des MAGFOR und der anderen staatlichen Institutionen für den ländlichen Raum waren daher weitgehend auf die Setzung von Rahmenrichtlinien beschränkt.

Hinzu kommt das von der Regierung Bolaños unterzeichnete und von der Regierung Ortega nicht in Frage gestellte Freihandelsabkommen DR-CAFTA, durch das die kleinbäuerlichen NahrungsmittelproduzentInnen Nicaraguas verstärkt gegen subventionierte Importwaren aus den USA konkurrieren müssen, da das Abkommen die Möglichkeiten einschränkt die eigenen ProduzentInnen z. B. durch Importzölle zu schützen.

7.2 Nennenswerte Veränderungen zu Gunsten der Armen

Seit der Regierungsübernahme der FSLN sind nennenswerte Veränderungen im nicaraguanischen Wohlfahrtsregime erkennbar. Die FSLN-Regierung knüpft an die Politik kostenloser Basisdienstleistungen der 1980er Jahre an, wie anhand der kostenlosen Basisversorgung im Gesundheitssystem und der Gebührenfreiheit im Schulwesen deutlich wird. Die kostenlose Vergabe von Mittagessen an Schulkinder kann des Weiteren als gutes Beispiel für die universale Verteilung sozialer Wohlfahrt im Sinne des *Pauperist*-Modell gesehen werden. Es ist festzustellen, dass die im Staatshaushalt aufgeführten Ausgaben für die Bereiche Bildung und Gesundheit insgesamt auf einem geringen Niveau stagnieren. Hier besteht offensichtlich auch kein aus venezolanischen Mitteln finanzierter Paralleletat, mit dem die Defizite kompensiert werden könnten. Jedoch bedeutet bereits die Grundsatzentscheidung der Kostenfreiheit eine Abkehr von neoliberalen Sozialpolitiken, in denen die Ärmsten der Armen durch begrenzte Finanztransfers lediglich zu Konsumenten sozialer Leistungen gemacht wurden. Bildung und Gesundheit werden wieder als soziale Grundrechte und nicht als auf dem Markt zu erwerbende Dienstleistungen betrachtet, wenngleich das Gesundheitssystem bisher nur einen geringen Teil der Leistungen kostenlos erbringt. Die Familie bleibt daher weiterhin der entscheidende Träger sozialer Absicherung.

In verschiedenen Bereichen des alltäglichen Bedarfs sind Maßnahmen zur Senkung des Preisniveaus ergriffen worden, so z. B. bei den Grundnahrungsmitteln und im Transportsektor. Diese Beispiele zeigen, dass die nicaraguanische Regierung zu stärkeren staatlichen Eingriffen in das Marktgeschehen bereit ist, um die Belastung ärmerer Schichten zu mindern.

Im öffentlichen Sektor wurden keine bzw. nur geringe Reallohnsteigerungen erzielt, wenngleich mit Hilfe der venezolanische Kooperationsgelder seit dem laufenden Jahr



2010 ein so genannter *Bono Christiano, Socialista y Solidario* in Höhe von 529 Córdoba bzw. 25 USD⁶⁵ gezahlt wird. Es wäre unzutreffend, hier von einer Ausdehnung des *Workerist*-Modells zu sprechen, da es sich dabei nicht um feste Lohnbestandteile handelt und die Zahlungen jederzeit eingestellt werden können.

Im Bereich der Sozialversicherung war die Regierung damit erfolgreich, mehr ArbeitnehmerInnen in das Sozialversicherungssystem INSS zu integrieren. Dieses System verfügt aber weiterhin über eine geringe Breite. Daher bietet es nur einer Minderheit begrenzte soziale Sicherheit.

Im Fokus der Sozialpolitik der sandinistischen Regierung steht eine stärkere Berücksichtigung der besonders von Armut betroffenen ruralen und semi-ruralen Zonen des Landes. Die Rückkehr des Staates als Wohlfahrtsakteur in den ländlichen Raum zeigt sowohl Züge einer Hinwendung zum *Agrarian* als auch zum *Pauperist* Modell. Gemeinsam ist den Maßnahmen, dass es sich, außer bei günstigen Krediten, nicht um monetäre Zuwendungen handelt.

Die Kreditversorgung kleiner ProduzentInnen wurde mit Hilfe der über ALBA-CARUNA abgewickelten venezolanischen Kooperation verbessert. Hinzu kommt die staatliche Bank PRODUZCAMOS, die im Frühjahr 2010 ihre Arbeit aufnahm. Diese Maßnahmen sind nicht explizit an von extremer Armut Betroffene gerichtet, helfen aber eine weitere Verarmung und Entkapitalisierung der kleinen ProduzentInnen und eine daraus folgende weitere Konzentration des Landbesitzes zu verhindern.

Positiv zu bewerten ist auch, dass die Regierung versucht, den preisgünstigen Verkauf von Grundnahrungsmitteln (und anderen Gütern des täglichen Bedarfs) mit einer Steigerung der Nahrungsmittelproduktion zu verbinden, die in Nicaragua vor allem von Kooperativen und KleinbäuerInnen getragen wird. Diese sind Zielgruppen sozialer Programme wie dem PPA oder dem *Programa Agroalimentario de Semilla* (PAS) und profitieren von einer Entwicklungsstrategie, die sie stärker als ProtagonistInnen der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sieht. Im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung auf Ernährungssouveränität hat die FSLN Regierung - trotz ihrer städtischen Stammwählerschaft - darauf verzichtet, die Preise über günstige Nahrungsmittelimporte zu senken.

Die hier diskutierten verschiedenen sozialpolitischen Maßnahmen der FSLN-Regierung werden von KritikerInnen häufig auf Klientelismus und Assistenzialismus reduziert. Diese Kritik wird, wie die oben gemachten Ausführungen vor Augen führen, den mit diesen Maßnahmen verbundenen Verbesserungen für breite Bevölkerungsschichten und deren Entwicklungspotentialen nicht gerecht.

7.3 Das PPA zwischen Entwicklungspotentialen und fehlender Kooperationsbereitschaft

Das Beispiel des PPA zeigt exemplarisch, dass eine dem *Agrarian*-Wohlfahrtsmodell zuzuordnende Sozialpolitik im nicaraguanischen Kontext wichtige Entwicklungsimpulse geben kann, da hier vielen Familien im ländlichen Raum, die bisher lediglich über Land verfügten, Zugang zu Produktionsmitteln verschafft wurde. Die mit Begünstigten geführten Gespräche in Rivas und Boaco deuten auf eine Verbesserung der Ernährungslage hin. Deutlich erkennbar ist auch, dass es sich beim PPA nicht um das bloße Verteilen von Hilfsgütern handelt. Hier wird, neben der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, auch die Fähigkeit der Begünstigten, ihr soziales

⁶⁵ Der *Bono Christiano, Socialista y Solidario* soll seinen Wert in Dollar behalten.

Kapital zu entwickeln, gefördert. Vor allem durch ihre Assoziierung und durch gezielte Fortbildungen werden diese Ziele verfolgt.

Als sinnvoll hat sich die ausschließliche Vergabe des *Bono* an Frauen wegen ihres stärkeren familiären Bezugs und ihrer größeren Zuverlässigkeit erwiesen. Dass die meisten Frauen angaben, selbst über die Verwendung der durch den *Bono* erzielten Einkünfte zu verfügen, deutet auf eine Verbesserung ihrer ökonomischen Situation hin und damit auf eine gestärkte Position innerhalb der Familie. Dass sie darüber hinaus erklärten, von ihren Ehemännern oder anderen Familienmitgliedern bei der Handhabung des *Bono* unterstützt zu werden, zeigt, dass nicht nur den Frauen daran gelegen ist, die mit dem *Bono* verbundenen Entwicklungschancen zu nutzen. Berichte darüber, dass einige Familien den *Bono* ablehnten, da dieser ausschließlich an Frauen gerichtet ist, machen allerdings deutlich, dass für die Überwindung machistischer Haltungen weiterhin viel Überzeugungsarbeit geleistet werden muss.

Anhand des PPA wurde auch sichtbar, dass die Rückkehr des Staates als Wohlfahrtsakteur in den ruralen und semi-ruralen Raum mit einer Reihe von Problemen verbunden ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass wahlpolitische Überlegungen einen wichtigen Anreiz für die Priorisierung der ländlichen Entwicklung durch die FSLN-Regierung darstellten. Die Bedeutung der FSLN-nahen CPCs und der Parteistrukturen führt beinahe zwangsläufig zu einer zumindest teilweisen Bevorzugung von FSLN-AnhängerInnen⁶⁶ bei der Zuteilung der Güter, was allerdings im Widerspruch zu dem Ziel steht, das PPA zur Erweiterung des eigenen Wählerpotentials zu nutzen. Nicht zuletzt um diese Probleme bei der Umsetzung von Sozialprogrammen wie dem PPA zu überwinden, sollten die CPCs bzw. GPC auch oberhalb der Ebene der *Comunidad* oder des *Barrios* von BasisvertreterInnen, statt von FSLN- bzw. Regierungsfunktionären koordiniert werden. Dies könnte ein erster Schritt zum Aufbau effektiver Mitbestimmungsorgane sein und würde sicherlich auch die Partizipationsbereitschaft von OppositionsanhängerInnen erhöhen.

Als zentrales Problem stellt sich in diesem Zusammenhang das gespannte Verhältnis der Regierung zu den NGOs dar, die als nicht-staatliche Wohlfahrtsakteure im ruralen Raum aktiv sind. Die Regierung zeigt kein Interesse daran, mit diesen NGOs zu kooperieren, die ihrerseits einen stark anti-etatistischen und insbesondere gegen die FSLN-Regierung gerichteten Diskurs führen. Dazu ist festzustellen, dass die Nichteinbeziehung der NGOs vor dem Hintergrund schwacher staatlicher Institutionen zu einer verminderten Durchführungsqualität des Programms führen muss. Obwohl die NGOs die selbst beanspruchte Rolle als VertreterInnen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Geberabhängigkeit und Spezialisierung auf einzelne Themen nicht wirklich spielen können, wäre es dennoch sinnvoll, ihre Expertise auch für die Verbesserung staatlicher Programme wie dem PPA zu nutzen. Es ist nicht zu erkennen, dass hier von Seiten der Regierung eine pragmatische Abwägung zwischen der zu erwartenden Kostensteigerung einerseits und zusätzlicher Kompetenzen und Personalkapazitäten bei NGO-Beteiligung andererseits stattfindet.

⁶⁶ Es konnte allerdings keine quantitative Studie hierzu herangezogen werden. Die Art und Weise wie CPCs die Güter an der Basis zuteilen variiert und ist, abgesehen von den technischen Kriterien, nicht durch die Regierung vorgegeben.



7.4 Abschließende Bemerkungen

Die hier vorgelegte Analyse zeigt, dass es der derzeitigen nicaraguanischen Regierung gelungen ist, erkennbare soziale Verbesserungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten, insbesondere auf dem Land, zu erreichen. Unabhängig davon, ob partei- bzw. wahltaktische Überlegungen der Anreiz hierfür sind, ist dies positiv zu bewerten und zeigt, dass die FSLN-Regierung stärker als ihre Vorgängerregierungen gewillt ist, soziale Wohlfahrtsleistungen für die armen Bevölkerungsschichten zu erbringen. Damit einhergehend die Produktion von Lebensmitteln anzukurbeln, kann angesichts der prekären Nahrungsmittelsituation und volatiler Weltmarktpreise fraglos als sinnvoll erachtet werden.

Die Reaktivierung der staatlichen Nahrungsmittelfirma ENABAS und die Gründung der Landwirtschaftsbank PRODUZCAMOS zeigen, dass bereits wichtige strukturelle Schritte zur Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit erfolgt sind. Allerdings regiert die FSLN in einem politisch hoch polarisierten Land ohne eigene parlamentarische Mehrheit und mit einer personell und - was die Verankerung im Territorium angeht - äußerst schwachen Exekutive. In dieser Situation sollte, neben der mittel- und langfristigen Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit, unbedingt eine pragmatische Zusammenarbeit mit vor Ort präsenten nicht-staatlichen Entwicklungsakteuren wie z. B. NGOs angestrebt werden.

Für die Zukunft bleibt zu hoffen, dass die Regierung ihre sozialpolitischen Maßnahmen zu Gunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten weiterführt und dabei insbesondere die Entwicklungspotentiale der kleinbäuerlichen und in Kooperativen organisierten Landwirtschaft nutzt. Damit dies besser gelingen kann, müssen klientelistische Verteilungslogiken entlang parteipolitischer Lagergrenzen verhindert und eindeutige Vergabekriterien entwickelt und eingehalten werden. Damit könnte das Vertrauen in den Staat als Entwicklungsakteur gestärkt werden. Außerdem sollten destruktive machtpolitische Konflikte zwischen den relevanten Entwicklungsakteuren vermieden werden, so dass das strategische Entwicklungsziel Ernährungssicherheit und -souveränität sobald wie möglich erreicht werden kann.

8 Anhang

8.1 Fragebogen zur qualitativen Befragung Begünstigter Preguntas a „beneficiadas“ del Programa Productivo Alimentario

Fecha: _____

Nombre: _____

Lugar: _____

Buenos días, mí nombre es Timm Schützhofer, vengo de la Universidad de Kassel (Alemania). Estoy realizando un estudio sobre el Programa „Hambre Cero“. Le pido 20 minutos para conocer su experiencia con el programa.

Primero quisiera hacerle algunas preguntas para conocer la situación familiar.

1. ¿Cuántas personas viven en esta casa, en este hogar?

Mujeres 18 - 65 ___ Hombres 18 - 65 ___ Hombres 66- ___ Mujeres 66- ___

Niñas 0-5 ___ Niños 0-5 ___ Niñas 6 - 11 ___ Niños 6 - 11 ___

Niñas/adolescentes de 12 - 18 ___

Niños/ adolescentes de 12 - 18 ___

2. ¿Quién es el jefe, la jefa de la familia?

3. ¿Quién toma las decisiones importantes, quien decide?

Hombre ___ Mujer ___ Ambos ___

Me explica un poco más por favor...

Hablando de la educación...

4. ¿Cuál es su último grado aprobado?



5. ¿Quiénes de sus hijos van a la escuela?

6. Para ganarse la vida se aprende más ayudando en el campo que ¡se aprende en la escuela! Desacuerdo ___ acuerdo ___

¿Porque?

7. ¿Desde su punto de vista, que importancia tiene la formación escolar para el futuro de sus hijos/ hijas?

muy bajo ___ muy alto ___ muy baja ___ baja ___ regular ___ alta ___ muy alta ___

8. Dentro del programa „Hambre Cero“ ¿le recordaron de la importancia de la formación escolar? Si _ No ___

Cambiando de tema, servicios básicos y de la casa

9. Que es su fuente de agua?

Agua potable ___ De pozo propio ___ Pozo con otras familias/ público _____

10. ¿Han tenido problemas con falta de agua en este año? Si ___ No ___

Explícame por favor:

11. ¿Tiene electricidad? Si ___ No ___

12. ¿Cuántos cuartos tiene la casa?

13. Minifalda ___ Madera ___ Concreto ___ Otro:

Cambiando al tema de la propiedad y del ingreso...

14. ¿Cuántas Manzanas de tierra tiene su familia? _

A nombre de _____ Esta legalizada Si ___ No ___

15. ¿En que trabajan los familiares?

16. ¿Tiene alguien un seguro de salud o pensión?

Si ___ No ___ Pensión ___ Salud ___ Ambos ___

17. ¿Cuanto ganan todos que viven en el hogar juntos? 1 Dólar = 20,20 Córdoba
Al día _____ a los 15 días ___ al mes ___ en la semana _____

Con las preguntas queremos también conocer un poco la comunidad...

18. ¿Usted pertenece a algún grupo o alguna organización, asociación?

Si _ No _ ¿Cual?

A que se dedica...

19. ¿Existe algún comité, alguna organización en esta comunidad?

Si ___ No ___ ¿A que se dedica?

20. ¿Existe alguna ONG/ Asociación o parecido que trabaja en esta comunidad?

Si ___ No ___ Nacional _____ Extranjera _____

¿A que se dedica?

Ahora hablando del programa „Hambre Cero“

21. ¿Como entro al programa?

22. ¿Quien le escogió como beneficiada? _____ 23. ¿Vinieron técnicos del Magfor para aprobar? Si _ No_ Que hizo?

24. ¿Cuales fueron los requisitos, los criterios?

25. ¿Qué tipo de animales recibieron en el marco del programa Hambre Cero?

Res ___ Cerdo _____ Aves ___ Otros bienes recibidos



26. ¿Esta de acuerdo con la siguiente frase? Los militantes del FSLN tienen mayor chance de ser beneficiadas por el Hambre Cero. Si ___ No ___
Comenta esto por favor, que opina:

27. ¿Esta de acuerdo con la siguiente frase? Los CPC piensan primero en beneficiar a su familiares y amistades. Si / No / Algunos si

28. ¿Que piensa usted de esto? _____

29. ¿Han podido mejorar su alimentación de la familia con el Hambre Cero? Si _ No _

30. ¿En que ha cambiado la alimentación de la familia?

31. De donde consigue los alimentos de los animales?

Los compro: todos ___ una parte ___ no compro alimentos ___ Los cultivo yo mismo ___
todos ___ una parte ___ no cultivo ___

Recibo los alimentos en el marco del programa Hambre Cero todo

32. La compra de alimentos para los animales es un peso muy grande para nosotros.
No ___ Si ___

¿Cuanto gasta en los alimentos de los animales?

33. ¿Como ha cambiado la situación económica en general con el programa?

Mejorado ___ Empeorado ___ Igual ___

¿Porque? _____

34. ¿Para que usan los animales y sus productos consumo propio o venta?

Solo uso propio ___ mas consumo propio que venta ___
mas venta que uso propio ___ solo venta ___

35. En el marco del Hambre Cero o por otra parte recibo ayuda en la comercialización (venta) de los productos Si ___ No ___ Por parte de:

36. ¿Se ha dado apoyo técnico en el manejo de los animales? Si ___ No ___ Por parte de:

37. ¿Que tan a menudo?

38. ¿Se ofrecen capacitaciones en el marco del programa „Hambre Cero“? Si ___ No ___ Por parte de:

39. ¿Que tan a menudo?

40. ¿Cuales son los temas?_____

41. ¿Cuales son los temas que en su opinión tienen más importancia?

42. ¿Participa usted en las capacitaciones? Nunca / pocas veces / la mitad / muchas veces / siempre

43. Los animales y bienes se entregan a las mujeres. ¿Que piensa usted de esto?

44. ¿Su esposo o otros familiares le ayudan con el cuidado de los animales? No ___ a veces ___ siempre ___

45. ¿Quien decide sobre el uso del dinero que ganan por el Hambre Cero? Mujer ___ Hombre ___ Ambos

46. ¿Existe una organización de las beneficiadas? Que es la función de dicha organización?



47. ¿Existe una caja común en la cual las beneficiadas depositen el 20 por ciento del valor entregado en el Hambre Cero? Si ___ No ___

48. ¿Hay gente que no han pagado a la caja común? No ___ algunos ___ muchos ___

49. ¿Porque piensa que no han pagado?

50. ¿Para que se utilizara el dinero?

51. ¿Quien decide sobre el uso?

52. ¿A usted se ha tomado en cuenta cuando se escogieron los (tipos) de animales y bienes que se iban a entregar? Si ___ No ___

53. ¿Cuando usted tiene quejas o ideas para mejorar la ejecución del programa ¿se le toma en cuenta? Si ___No ___ /

Ahora hablando del actual gobierno...

54. ¿El gobierno actual se preocupa más por los pobres que el gobierno de Enrique Bolaños? Si ___ No ___

55. ¿Se puede ver que ha cambiado algo en esta o para esta comunidad? Si _ No _

56 ¿Podría decirme en que se puede ver esto en esta comunidad? - ¿Porque no?

57. ¿Usted apoya a algún partido político? Si _ No ___ ¿Cual? _____
¿Porque?

58. ¿En las últimas elecciones nacionales como votó?

Preguntas a los maridos o hombres que viven en una relación con una beneficiada

Fecha: _____

Nombre: _____

Para mí es importante preguntar sobre las experiencias de los hombres también, ya que los beneficiados del Programa Hambre Cero son toda la familia. Esto va a tomar solo 5 minutos...

1. ¿Quién es el jefe, la jefa de la familia?

2. ¿Quién toma las decisiones importantes, quién decide?

Hombre ___ Mujer ___ Ambos ___

Me explica un poco más por favor:

3. ¿Cuál es su último grado aprobado?

Ninguno ___ Grado _____ Años en la escuela

4. Para ganarse la vida se aprende más ayudando en el campo que se aprende en la escuela!

Desacuerdo ___ acuerdo ___

¿Porque? _____

5. ¿Desde su punto de vista, qué importancia tiene la formación escolar para el futuro de sus hijos/ hijas?

muy bajo ___ muy baja ___ baja ___ regular ___ alta ___ muy alta ___

6. ¿Usted pertenece a algún grupo o alguna organización, asociación, partido?

Si ___ No ___ Cual: ___

A que se dedica...

7. ¿Esta de acuerdo con la siguiente frase? Las mujeres deben tener las mismas posibilidades y derechos como los hombres! Si ___ No ___

¿Porque?



8. Los animales y bienes se entregan a las mujeres ¿Que piensa usted de esto?

9. ¿Usted apoya a algún partido político? Si ___ No ___ ¿Cual? ___
¿Porque?

10. ¿En las últimas elecciones nacionales como votó?

8.2 Zusammenfassung der wichtigsten Befragungsergebnisse

Während eines Forschungsaufenthalts in Nicaragua wurden im August und September 2010 zwanzig durch das *Programa Productivo Alimentario „Hambre Cero“* (PPA) begünstigte Familien mit Hilfe von halboffenen Fragebögen in *Face-to-Face*-Interviews befragt. Die Fragen richteten sich in erster Linie an die am Programm teilnehmenden Frauen, in Ausnahmefällen an andere Familienmitglieder. Die qualitativen Befragungen wurden in semi-ruralen Gebieten der Departamentos Rivas und Boaco durchgeführt und sollten vor allem dazu dienen, die Lebensumstände der durch das Programm begünstigten Menschen näher kennenzulernen. Hierzu wurde ein umfassender Fragebogen mit insgesamt 58 Fragen genutzt (vgl. 9.1). Die Fragen bezogen sich auf folgende Bereiche: familiäre Situation, Bildung, Verfügbarkeit von Wasser, Eigentum und Einkommen, die sozialen Beziehungen innerhalb der *Comunidad*, eigene Erfahrungen mit dem PPA und parteipolitische Orientierung und Bewertung der sozialen Maßnahmen der Regierung Ortega. Die im Folgenden zusammenfassend dargestellten Ergebnisse lassen keine Schlüsse auf die Gesamtheit aller durch das PPA Begünstigter zu. Sie können aber dabei helfen, Bereiche aufzuzeigen, in denen das Programm bereits gut funktioniert sowie Probleme und Schwierigkeiten des Programms verdeutlichen.

Familiäre Situation

Von den 19 Befragten, die hierzu Angaben machten, sagten 13 aus, dass der Mann das Familienoberhaupt sei. In drei Fällen wurde die Frau als Familienoberhaupt genannt und in weiteren drei Fällen teilte man sich diese Rolle. Die männliche Dominanz erscheint weniger ausgeprägt, wenn die Frage danach gestellt wird, wer die wichtigen Entscheidungen trifft. Hier sagten 13 Frauen aus, dass man diese gemeinsam treffe, während jeweils 3 Befragte feststellten, dass dies der Mann bzw. die Frau tue. Über das Einkommen aus dem PPA bestimmen die befragten Frauen weitgehend selbst.

Bildung

Die Fragen bezogen sich auf die Bildung der Kinder sowie auf die eigene schulische Bildung. In Bezug auf die Kinder passte die größtenteils wichtige Bedeutung, die die Befragten der Bildung ihrer Kinder für deren Zukunft beimessen, dazu, dass bis auf eine Ausnahme alle schulpflichtigen Kinder die Schule besuchten. Auf einer Skala von 1 bis 5 gaben 12 Befragte den höchsten Wert 5 (sehr hoch), 3 Befragte den zweithöchsten Wert 4 (hoch) und ebenfalls 3 Personen den Wert 3 (regulär) an. Die Befragten sehen die Schulbildung als potentiell wichtiger an als das bei der Hilfe auf dem Land erworbene Wissen, da ersteres als für die Berufschancen als Arbeiter oder Angestellte wichtiger erachtet wird. In Bezug auf die eigene Bildung zeigte sich, dass sich das schulische Bildungsniveau der Befragten stark unterscheidet. Unter den Befragten fanden sich Frauen mit wenigen Jahren Grundschulbildung, aber auch solche mit Abitur und eine Befragte ist Mitarbeiterin des Alphabetisierungsprogramms *„Yo, si puedo“*. Hieraus ergibt sich die Frage, ob diese Unterschiede Auswirkungen auf die Fähigkeiten zur Organisation haben und ob es notwendig ist, die Fortbildungen an das Bildungsniveau der Begünstigten anzupassen.



Verfügbarkeit von Wasser

Die Fragen zur Versorgung mit Basisdienstleistungen verweist darüber hinaus auf mögliche Probleme bei der Nutzung des Programms aufgrund von Armutseffekten. So zeigte sich, dass die Wasserversorgung vieler Befragter weiterhin prekär ist. Wasserkonkurrenz zwischen Mensch und Nutztieren könnte diese Situation weiter verschärfen. 11 von 19 Befragten, die hierzu Angaben machten, gaben an, im laufenden Jahr oder in der jüngeren Vergangenheit Probleme mit der Wasserversorgung gehabt zu haben.

Landbesitz und Einkommen

Die Größe des Landbesitzes ist ein zentrales Auswahlkriterium für die von PPA begünstigten Frauen. Nach Angaben des MAGFOR müssen 1-10 Manzana für das PPA zur Verfügung stehen. In Rivas liegt die Grenze allerdings bei 5 Manzana. Keine der Befragten gab an, über mehr als 10 Manzana Land zu verfügen bzw. in Rivas über mehr als 5 Manzana. Die Befragung konnte also auch darüber Aufschluss geben, ob die Auswahlkriterien diesbezüglich eingehalten wurden. Außerdem konnten teils widersprüchliche Aussagen dazu überprüft werden, inwiefern die Verfügbarkeit des Landes durch Besitztitel abgesichert werden muss. In der überwiegenden Zahl der Fälle (15 von 19) war das Land bereits legalisiert, in vielen Fällen wurde es allerdings von Verwandten bereitgestellt, gehörte also weder der Befragten noch ihrem Lebenspartner.

Die Ergebnisse der Befragung zu den Bereichen, in denen Familienmitglieder beruflich tätig sind, zeigten, dass der Agrarbereich in vielen Fällen nicht die einzige Einkommensquelle der Familien ist. Unter den Begünstigten und ihren Familienangehörigen finden sich also Betreiber kleiner Bäckereien, LehrerInnen, Schumacher, Krankenschwestern etc. Die Berufsfelder unterscheiden sich zudem im Grad der Arbeitsplatzsicherheit und des Zugangs zur Sozialversicherung INSS. In Rivas arbeiteten die Ehemänner mehrerer Befragter als Landarbeiter oder Wachleute mit fester Einstellung und Sozialversicherungsschutz an der Landwirtschaftshochschule (E.I.A.G.), während andere angaben, dass sie als Tagelöhner Gelegenheitsarbeiten aufnehmen. Die befragten Familien nutzen ihr Land und das PPA um etwas hinzuzuverdienen. In Boaco arbeitete eine der Befragten als Lehrerin und eine weitere im Alphabetisierungsprogramm der Regierung. Dies deutet darauf hin, dass die Kommodifizierung in den besuchten semi-ruralen Gebieten bereits relativ weit vorangeschritten ist und dass der Landbesitz nur noch wenig über den Wohlstand der Familie aussagt.

Die Befragung ergibt außerdem, dass die Lebenssituationen der Begünstigten sehr unterschiedlich sein können. Dies muss bei der Assoziierung und dem Aufbau von Kooperativen beachtet werden, so dass unterschiedliche Fähigkeiten genutzt werden können.

Fragen über die *Comunidad*

11 von 20 Befragten, also etwa die Hälfte, gaben an, Mitglied in einer Organisation oder Assoziation zu sein. Hier gemachte Erfahrungen könnten dabei helfen kooperative Strukturen aufzubauen. Immerhin 3 Befragte erklärten, bereits in einer Kooperative organisiert zu sein, während 7 Befragte in Gemeindeorganisationen, meist CPCs, tätig sind, 2 weitere in kirchlichen Organisationen. Einige Begünstigte

wiesen darauf hin, dass ihr Ehemann Mitglied des CPCs sei. Alle Befragten war eine kommunale Organisation oder Assoziation bekannt, die in ihrer *Comunidad* arbeitet. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um örtliche CPCs, die zur wichtigsten Organisationsform auf Ebene der *Comunidad* geworden zu sein scheinen. Deren Rolle bei der Auswahl von Begünstigten erscheint problematisch, da vor dem Hintergrund, dass sie und ihre Familienmitglieder selber potentielle Begünstigte sind, die Gefahr der Selbstbegünstigung oder der von ihnen nahestehenden Personen besteht.

Erfahrungen der Befragten mit dem *Programa Productivo Alimentario*

Auswahl der Begünstigten

Die Auswahl der Begünstigten wurde in den meisten Fällen von den CPCs durchgeführt. In den Fällen, bei denen sich zum Zeitpunkt der Auswahl noch kein CPC organisiert hatte, wurde die Auswahl von vorher bestehenden Komitees oder der Stadtverwaltung (*Alcaldía*) übernommen. Während in einigen *Comunidades* zu einem Bewohnertreffen eingeladen wurde, bei dem über das PPA informiert wurde, kam die Auswahl in anderen Fällen als Überraschung. Alle Begünstigten geben an, dass ein Mitarbeiter des MAGFOR die Auswahl nach technischen Kriterien kontrolliert habe, wobei für die Begünstigten vor allem das Kriterium, ausreichend Landbesitz zu haben, nachvollziehbar ist. In diesem Zusammenhang berichten einige Befragte, dass auch das Vorhandensein einer ausreichenden Wasserversorgung geprüft wurde. In einigen Fällen waren die Begünstigten selbst in führender Rolle im örtlichen CPC tätig und gaben an, dadurch in das Programm aufgenommen worden zu sein. Alle Begünstigten betonten, dass bei der Auswahl keine parteipolitischen Kriterien eine Rolle gespielt hätten, wobei dem die Tatsache widerspricht, dass drei Viertel der Befragten angaben, die FSLN zu unterstützen. So nannten mir mehrere Befragte in La Chocolata (Rivas) übereinstimmend einige Familien, die sie für Liberale hielten, was eben diese bei der Befragung nicht bestätigten. In einigen Fällen mag dies damit zusammenhängen, dass die Befragten ihre parteipolitische Orientierung wegen der Begünstigung im Rahmen des PPA geändert haben. Auch dem Vorwurf, dass die CPCs in erster Linie versuchen Familienmitglieder zu begünstigen, widersprachen die meisten Befragten, fünf äußerten allerdings, dass dies in einigen Fällen so sei.

Ernährungssituation und Nutzung der im Rahmen des PPA produzierten Güter

Das Ziel, die Ernährungslage der Begünstigten zu verbessern, scheint nach Angaben der Betroffenen in den meisten Fällen erreicht. Lediglich 3 von 20 Befragten gaben an, dass sich ihre Ernährungssituation aufgrund von Problemen mit der Kuh nicht verbessert habe. Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass die im Rahmen des PPA erzeugten Produkte vor allem für den Eigenbedarf genutzt werden. So gaben 4 Befragte an, dass sie die produzierten Lebensmittel ausschließlich für den eigenen Bedarf nutzen, 12 weitere erklärten, sie eher für den eigenen Bedarf als zum Verkauf zu verwenden. Nur 2 Personen gaben an, alles Produzierte zu verkaufen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Verkauf auch dazu dienen kann, mit dem Erlös Grundnahrungsmittel zu erwerben.

Die Wirkung des PPA auf die ökonomische Lage



Die Auswirkungen des PPA auf die ökonomische Lage der Begünstigten wurde von einer Mehrheit der Befragten (13 von 20) positiv beurteilt. Diejenigen, die angaben, dass sich ihre ökonomische Situation bisher nicht verbessert habe, gaben als Gründe dafür Probleme mit den Tieren an und dass es noch keine Reproduktion gegeben habe. Es zeigte sich auch, dass fast alle Begünstigten Futtermittel hinzukaufen müssen, was ihren ökonomischen Nutzen aus dem Programm mindert.

Die Organisation der Begünstigten und die Einzahlung in einen Fondo Revolvente

Die Befragungen zeigten, dass die Frauen bis auf einige Ausnahmen innerhalb der *Comunidad* organisiert sind und wie vorgesehen 20 Prozent des Wertes in einen gemeinsamen Fonds einzahlen. In Boaco bezahlen die Frauen monatliche Quoten, wobei einige mit den Zahlungen in Rückstand sind. Dies wird von anderen Begünstigten entweder auf ihre schwierige wirtschaftliche Lage oder darauf zurückgeführt, dass sie denken, der *Bono* sei ein Geschenk. In Rivas können die Frauen selbst entscheiden wann sie das Geld einzahlen. Bei einigen Befragten herrschte Unklarheit darüber, welchem Zweck das in den Fonds eingezahlte Geld dienen und wer über die Verwendung bestimmen solle.

Partizipation der Begünstigten und Fortbildungen

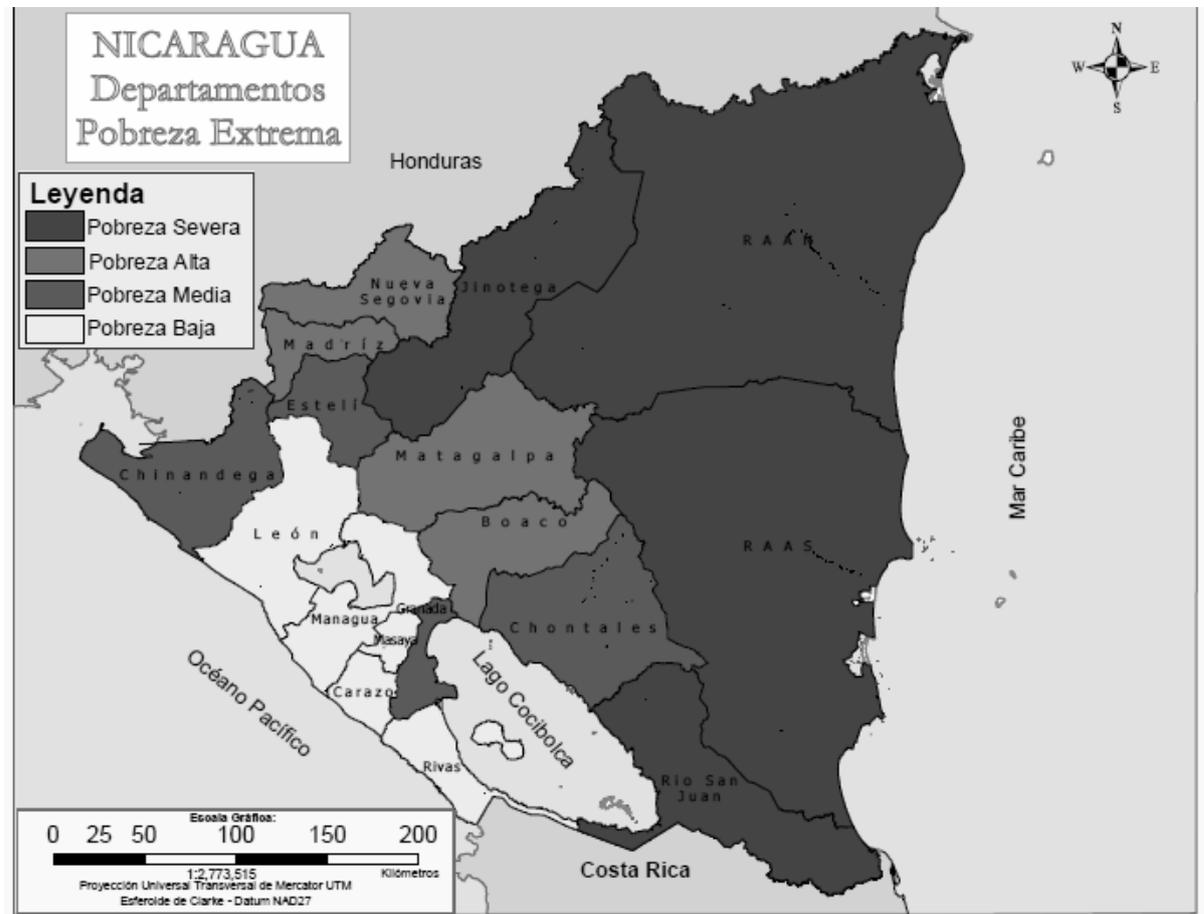
Alle von mir befragten Begünstigten gaben an, nicht in die Entscheidung über die Zusammensetzung des BPA einbezogen worden zu, sondern ein vorher festgelegtes Paket mit Produktionsmitteln erhalten zu haben. Positiv zu bewerten ist, dass die Befragten von regelmäßigen Treffen der Begünstigten und in einigen Fällen von Plänen zur Verwendung der Gelder des *Fondo Revolvente* berichteten. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, dass die oben genannten Unklarheiten bezüglich der Verwendung des Geldes ausgeräumt werden, da nur so mehr Partizipation erreicht werden kann.

Die Befragung ergab, dass die Begünstigten an Fortbildungen zu verschiedenen Themen teilnehmen und technische Unterstützung durch das MAGFOR, in Rivas teilweise durch IDR-DECOSUR, erhalten. Die Besuche sind unterschiedlich häufig und beschränken sich zum Teil auf Hilfe, wenn Probleme gemeldet werden. Die TechnikerInnen des Ministeriums sind demnach bemüht, Probleme, wie beispielsweise solche mit Tieren schlechter Qualität, im Sinne der Begünstigten zu lösen. Die Aussagen der von mir befragten Frauen deuten auf eine hohe Teilnahmequote bei den Fortbildungen hin, welche den Frauen dabei helfen sollen, den *Bono* richtig zu nutzen.

Politische Orientierung und Bewertung der Regierung Ortega

Da viele Begünstigten ihre Unterstützung oder Sympathie für die FSLN auf deren soziale Politik zu Gunsten der Armen zurückführten, war es nicht verwunderlich, dass Einigkeit darüber bestand, dass sich die Regierung Ortega stärker um die Armen kümmert als die Regierung Bolaños. 18 von 20 Befragten gaben zudem an, dass man die Veränderungen vor Ort in der *Comunidad* sehen könne. Als Beispiele gaben sie u.a. die Abschaffung von Gebühren im Schulwesen, Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, Projekte zur Verbesserung der sanitären Situation sowie mehr Möglichkeiten, günstige Lebensmittel zu erhalten.

8.3 Karte der Armutsverteilung in Nicaragua



Karte der Armutsverteilung in Nicaragua nach dem Modell nicht befriedigter Grundbedürfnisse, vgl. INIDE 2005:

<http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaD.pdf/>



9 Literaturverzeichnis

Acevedo Vogl, Adolfo 2008: 1991-2007 5 acuerdos con el FMI: 16 años perdidos, in: Revista Envío, Nr. 313, im Internet abrufbar:

<http://www.envio.org.ni/articulo/3737>, Abrufdatum: 07.06.2010

Acevedo Vogl, Adolfo 2010: La "privatización" de la Cooperación Petrolera de Venezuela, in: La Jornada, 21.04.2010, im Internet abrufbar:

<http://www.lajornadanet.com/diario/opinion/2010/abril/21.html>, Abrufdatum: 14.07.2010

Acevedo, Ivonne 2007: Reseña del régimen de Seguridad Social, in: El Observador Económico, im Internet abrufbar:

<http://www.elobservadoreconomico.com/imprimir/4>, Abrufdatum: 10.07.2010

AFP 2010: Empresa de ALBA compra televisora en Nicaragua, in: La Prensa Grafica, 30.01.2010, im Internet abrufbar: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/89704-empresa-de-alba-compra-televisora-en-nicaragua.html>,

Abrufdatum: 10.03.2011

Alemán, Raúl Arévalo 2010: Baja deuda interna de Nicaragua, in: La Jornada, 20.12.2010, im Internet abrufbar:

<http://www.lajornadanet.com/diario/archivo/2010/diciembre/20/1.html>,

Abrufdatum: 17.03.2011

Álvarez, Gustavo 2008: Microfinancieras ponen las cartas sobre la mesa, in: El Nuevo Diario, 23.07.2008, im Internet abrufbar:

<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/22188>, Abrufdatum: 23.03.2011

Anderson, Rachel 2007: CAFTA is a Disaster: Vignettes from the Nicaraguan Countryside and Marketplace, in: The Stop CAFTA Coalition's Third Annual Monitoring Report, im Internet abrufbar: http://www.cispes.org/documents/DR-CAFTA_Effects_and_Alternatives.pdf,

Abrufdatum 20.03.2011

Arróliga, Lourdes 2007: Gabinete Social en Política Anti-ONGs, in: Confidencial, im Internet abrufbar: http://www.confidencial.com.ni/archivo/2007-543/politica3_543.html,

Abrufdatum: 24.05.2010

Asamblea Nacional 2009: Aprueban Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, im Internet abrufbar:

http://www.asamblea.gob.ni/index.php?option=com_content&task=view&id=776&Itemid=211, Abrufdatum: 07.06.2010

Asamblea Nacional 2009a: Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, in: La Gaceta – Diario Oficial, im Internet abrufbar:

<http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=39410&IDCat=3&IdEnt=115>,

Abrufdatum: 24.07.2010

Avendaño, Nestor 2010: La política social de Nicaragua en 2010, in: Blog de Néstor Avendaño, im Internet abrufbar:

<http://nestoravendano.wordpress.com/2010/03/25/la-politica-social-de-nicaragua-en-2010/>, Abrufdatum: 26.06.2010

Baldizón, Abelardo 2010: Bündnisse und Brüche im politischen System Nicaraguas.

In: Ivo Schnipkoweit und Timm Schützhofer (Hg.): Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?, OneWorld Perspectives, Working Paper, S.: 39 - 45

Banco Mundial 2008: Nicaragua: Informe sobre la Pobreza 1993-2005. Un Estudio del Banco Mundial sobre Países, Washington

- BCN** (*Banco Central de Nicaragua*) **2009**: Brief an den IWF, im Internet abrufbar: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/eventuales/acuerdos/Carta_de_intencion_FMI_y_memorandum_tecnico_de_entendimiento.pdf, Abrufdatum: 13.07.2010
- BMZ** (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) **2009**: Länderkonzept Nicaragua
- Boltadano**, Monica **2009**: Große Vergangenheit – erschreckende Gegenwart. Die „Danielistas“ haben den Staat zur Beute gemacht, in: INKOTA-Brief, im Internet abrufbar: https://www.inkota.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/INKOTA-Brief_147.pdf: 16f
- Borchgrevink**, Axel **2006**: A Study of Civil Society in Nicaragua. A Report Commissioned by NORAD, Norsk Utenrikspolitisk Institut, Paper 699, im Internet abrufbar: http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/27865/ipublicationdocument_singledocument/BBC54008-BC3C-4F9F-823C-3EB9D15E17F9/en/699.pdf, Abrufdatum: 22.07.2010
- Brand**, Ulrich / **Görg**, Christoph / **Wissen**, Markus. **2007**. Verdichtungen Zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 147, Jg. 37, S. 217-234.
- Brozus**, Lars / **Risse**, Thomas **2009**: Staatlichkeit und Governance – Regieren mit begrenzten Konzepten in Räumen begrenzter Staatlichkeit?, in: Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, Hans-Jürgen Burchardt (Hg): 43-68
- Burchardt**, Hans-Jürgen **2004**: Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus. Stuttgart
- Cáceres**, Sinfioriano **2008**: Ante la crisis alimentaria: “Necesitamos más acciones y menos discursos”, in: Revista Envío, Nr. 315, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3789>, Abrufdatum: 27.06.2010
- Canal 15** **2009**: ENABAS SE EXTIENDE Y ATIENDE A MÁS DE 1,5 MILLONES DE PERSONAS, im Internet abrufbar: <http://www.canal15.com.ni/videos/8506>
- Canales Ewest**, Gisella **2009**: ENABAS no bajará precios, in: La Prensa, im Internet abrufbar: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/febrero/19/noticias/nacionales/312850.shtml>, Abrufdatum: 22.07.2010
- Capelán**, Jorge 2010: Nicaragua y el ALBA, in: Radio la Primerísima, <http://www.radiolaprimera.com/noticias/general/77678>
- CIA** (*Central Intelligence Agency*) **2010**: The World Factbook, im Internet abrufbar: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nu.html>, Abrufdatum: 02.07.2010
- Cuadra Lira**, Elvira / **Saldomando**, Angel **2000**: Conflictos rurales en Nicaragua: Las tierras de la discordia, The North-South Institute, im Internet abrufbar: <http://www.cinco.org.ni/archive/19.pdf>, Abrufdatum: 21.05.2010
- Ebenau**, Matthias **2010**: Die Außenhandelspolitik der Regierung Ortega. In: , Ivo Schnipkowitz und Timm Schützhofer (Hg.): Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?, OneWorld Perspectives, Working Paper, S. 98-110



El Nuevo Diario 2009: Nicaragua con el gasto social más bajo de América Latina, im Internet abrufbar: <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/59327>, Abrufdatum: 26.06.2010

El Universal 2008: Nicaragua es la clave a crisis alimentaria en Centroamérica, 23.04.2008, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/28298>, Abrufdatum: 23.07.2010

EI19digital 2009: Ejecución del programa Alimentos para el Pueblo todo un éxito, in: Radio la Primerisima, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/61360>, Abrufdatum: 26.06.2010

EI19digital 2010: Avanza entrega de Bono Cristiano, Socialista y Solidario, in: Multinoticias, im Internet abrufbar: http://www.multinoticiastv.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2559&Itemid=18, Abrufdatum: 14.07.2010

Enriquez, Laura J. 1997: Agrarian Reform and Class Consciousness in Nicaragua. Gainesville.

Enriquez, Laura J. 2000: The Varying Impact of Structural Adjustment on Nicaragua's Small Farmers, in: CEDLA, No 69: 47 – 68, im Internet abrufbar: http://www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/69RevistaEuropea/69Enriquez.pdf, Abrufdatum: 21.05.2010

Envío team 1983: NICARAGUA: NO LONGER A SILENT INVASION, in: Revista Envío, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3477>, Abrufdatum: 10.07.2010

Envío team 1985: The Embargo: A Time for Solidarity, in: Revista Envío, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3397>, Abrufdatum: 10.03.2011

Envío team 1987: Plan 87: Economic Realism and Political Tensions, in: Revista Envío, Nummer 70, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3611>, Abrufdatum: 04.05.2010

Envío team 1996: Nicaragua briefs, in: Revista Envío, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3015>, Abrufdatum: 10.07.2010

Equipo Envío 1981: Ley Reforma Agraria 1981: Naturaleza, necesidad y condicionamientos, Revista Envío, Nummer 3, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/12>, Abrufdatum: 04.05.2010

Equipo Envío 1982: Nicaragua: Three Years of Achievements, in: Revista Envío, Nr. 13, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3368>, Abrufdatum: 10.07.2010

Equipo Envío 1985: Los campesinos nicaragüenses dan un giro a la Reforma Agraria, in: Revista Envío, Nummer 51, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/466>, Abrufdatum: 04.05.2010

Equipo Envío 1987: Movimiento Cooperativo: los campesinos dan un nuevo giro, in: Revista Envío, Nummer 72, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/524>, Abrufdatum: 04.05.2010

Equipo Nitlapán 1994: Descolectivización: reforma agraria, in: Revista Envío, 154, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/899>, Abrufdatum: 22.05.2010

Equipo Nitrópolis-Envío 2006: La herencia de Bolaños: ¿listos para salir de la pobreza de un solo brinco?, in: Revista Envío, Nr. 294, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3338>, Abrufdatum: 10.06.2010

Esping-Andersen, Gøsta 1993 [reprint]: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.

Esping-Andersen, Gøsta 1998: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stefan / Ostner, Illona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt - New York, S. 19-58

Fitz Gerald, Valpy / Grigsby, Arturo 2001: Nicaragua: The Political Economy of Social reform and Armed Conflict. In: Stewart, Frances / Fitzgerald, Valpy and Associates (Hg.): War and Underdevelopment. Volume 2: Country Experiences. S. 119-154. Oxford.

Fonseca L., Roberto 2010: PLC no amenaza a la reelección de Ortega, in: Confidencial, im Internet abrufbar: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/548/plc-no-amenaza-la-reeleccion-de-ortega> , Abrufdatum: 18.07.2010

Fonseca, Roberto / Cáceres, Denis 2005: Repunte en el sector ganadero, pero falta mucha caña por moler, in: El Observador Economico, 15.03.2005, im Internet abrufbar: <http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/437>, Abrufdatum: 10.06.2010

Garth Medina, José 2009: .Cooperativa perdió C\$500 mil con Enabas, in: La Prensa, im Internet abrufbar: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/agosto/08/noticias/regionales/342615.shtml>.

Gebauer, Thomas 2001: „... von niemandem gewählt!“ Über die demokratische Legitimation von NGO. In: Brand, Ulrich et al. (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. S. 96-120. Münster.

Gottwald, Gaby 2009: Postsandinistische Bananenrepublik, in: INKOTA Brief 147 - März 2009, Nicaragua - 30 Jahre danach: Irrwege einer Revolution. Im Internet abrufbar: <http://www.inkota.de/material/inkota-brief/147/gaby-gottwald/>, Abrufdatum: 20.01.2011

Grigsby, Arturo 2002: Nuevo gobierno: ¿nueva economía?, in: Revista Envío, Nr. 238, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/1123>, Abrufdatum: 10.06.2010

Grigsby, Arturo 2003: Will Clusters bring development?, in: Revista Envío, Nr. 258, im Internet abrufbar: http://www.bpb.de/themen/IHOA4C,0,Soziale_Bewegungen_in_Nicaragua.html, Abrufdatum: 13.07.2010

Grigsby, William 2009: “El gobierno ha hecho importantes reformas estructurales y el desafío lo tiene ahora la gente”, in: Revista Envío, 329: 10 - 17

Guevara Jerez, Francisco A. 2007: Who's Who in the New Cabinet?, in: Revista Envío, Nr. 307, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3460>, Abrufdatum: 07.06.2010

Guevara Jerez, Francisco A. 2009: Quién es quién en el nuevo gabinete, in: Revista Envío, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3451>, Abrufdatum: 05.06.2010



Heß, Klaus 2008: Soziale Fortschritte, demokratische Rückschritte, in: ILA, Nr. 318, September 2008, im Internet abrufbar: <http://www.informationsbuero-nicaragua.org/Publicationen/nicaragua%20aktuell/ila318-Soziale%20Fortschritte,%20demokratische%20Rueckschritte.pdf>, Abrufdatum: 26.06.2010

IDR-MAGFOR (Rivas): Guía para la Ejecución del Bono Productivo Alimentario en el Departamento de Rivas (keine Angabe des Publikationsdatums).

IEEPP (Instituto de Estudios Estratégico y Políticas Públicas) 2010: Presupuesto General de la República 2010. Los efectos de la crisis en el gasto social vinculado a los ODM. El caso de las asignaciones a salud. Im Internet abrufbar: http://www.iepp.org/documentos/2010/pc_marzo2010_presupuesto_gral_republica_2010.pdf, Abrufdatum: 22.07.2010

Imhof, Valeria 2010: Trabajadores marchan contra el FMI y en defensa del Bono Cristiano, Socialista y Solidario, in: El19digital, im Internet abrufbar: http://www.el19digital.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=20:poder-ciudadano&id=13130:trabajadores-marchan-contra-el-fmi-y-en-defensa-del-bono-cristiano-socialista-y-solidario&Itemid=11, Abrufdatum: 14.07.2010

INFOAGRO 2009: La producción de alimentos se ha incrementado en el país, im Internet abrufbar: http://www.infoagro.com/noticias/2009/5/9439_la_produccion_alimentos_se_ha_incrementado_pais.asp, Abrufdatum: 20.07.2010

Informationsbüro Nicaragua: Lieber den Teufel als Präsidenten - oder seinen Großvater?, im Internet abrufbar: http://www.informationsbuero-nicaragua.org/neu/index.php?option=com_content&view=article&id=241%3Alieber-den-teufel-als-praesidenten-oder-seinen-grossvater&catid=67%3Arundschreiben-12007&Itemid=99&lang=de, Abrufdatum: 20.01.2011

INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo) 2005: Mapa de pobreza extrema municipal por el método de necesidades básicas insatisfechas, im Internet abrufbar: <http://www.inide.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapPobrezaD.pdf>, Abrufdatum: 23.07.2010

Inter-Regional Inequality Facility 2006: Red de Protección Social, im Internet abrufbar: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1069.pdf>, Abrufdatum: 10.06.2010

Kester, Paul 2009: INFORME EVALUATIVO (2007 - 2008), PROGRAMA PRODUCTIVO ALIMENTARIO (PPA) "HAMBRE CERO", im Internet abrufbar: <http://www.elnuevodiario.com.ni/upload/informe-hambre-cero-paises%20bajos.pdf>, Abrufdatum: 22.07.2010

Kester, Paul 2010: Hambre Cero: ¿Desarrollo o gotas de lluvia?, in: Revista Envío, Nr. 334, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/4121>, Abrufdatum: 22.07.2010

Klein, Uta 2006: Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Wiesbaden.

Klein, Wolfram 2010: Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Nicaragua, Erfolge und Herausforderungen. In: Ivo Schnipkoweit und Timm Schützhofer (Hg.): Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?, OneWorld Perspectives, Working Paper, S. 24-28

Kurz, Rudi 2010: Wie heute solidarisch sein? In: Ivo Schnipkoweit und Timm Schützhofer (Hg.): Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer

Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?, OneWorld Perspectives, Working Paper, S. 61-67

La Prensa 2008: Sindicatos Molestos por reparto de Casas para el pueblo, <http://espejo.laprensa.com.ni/archivo/2008/agosto/21/noticias/ultimahora/278984.shtml>

Lacayo, Juan Jose 2011: La Revolución a través de «Usura Cero», in: El 19 Digital, 30.01.2011, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/92519/revolucion-traves-usura-cero>, Abrufdatum: 22.03.2011

Lendvai, Noémi / Stubbs, Paul 2009: Globale Sozialpolitik und Governance: Standpunkte, Politik und Postkolonialismus, in: Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch - Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, Hans-Jürgen Burchard (Hg.), S. 219-244

Liebel, Manfred 2010: Die Bildungspolitik der Regierung Ortega, Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?, Schnipkoweit, Ivo / Schützhofer, Timm B. (Hg.), OneWorld Perspectives, 2/2010: 78 - 86

López Vigil, María 2009: Nicaragua bleibt zurück. Die FSLN verschlechtert mit neoliberaler und reaktionärer Politik die Lage des Landes, in: INKOTA-Brief, im Internet abrufbar: https://www.inkota.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/INKOTA-Brief_147.pdf, Abrufdatum: 26.06.2010

MAGFOR 2007: Programa Productivo Alimentario, im Internet abrufbar: <http://www.conamornicaragua.org.ni/Documentos%20web%203/Presentacion%20Ministro.ppt>, Abrufdatum: 20.05.2010

MAGFOR 2009a: Plan Sectorial, Prorural Incluyente, 2010-2014, im Internet abrufbar: [http://www.magfor.gob.ni/proruraldocs/VIIIMision/Presentaciones%20Dia%201/Anexo%209%20PRORURAL%20\(I\)MC%20J%20%20Castillo.pdf](http://www.magfor.gob.ni/proruraldocs/VIIIMision/Presentaciones%20Dia%201/Anexo%209%20PRORURAL%20(I)MC%20J%20%20Castillo.pdf), Abrufdatum: 22.07.2010

MAGFOR 2009b: POLÍTICA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, DESDE EL SECTOR PÚBLICO AGROPECUARIO Y RURAL, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA AGROPECUARIA Y FORESTAL DEPARTAMENTO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA, im Internet abrufbar: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Politica_SSAN_UV_140509.pdf, Abrufdatum: 22.07.2010

MAGFOR 2009c: Informationsseite zum Programa Productivo Alimentario, im Internet abrufbar: <http://www.magfor.gob.ni/webppa/index.html>, Abrufdatum: 23.07.2010

Martí i Puig, Salvador 2008: El regreso de Ortega: los primeros pasos de su segunda administración, in: Revista de ciencia Política, Volumen 28, Nr. 1, im Internet abrufbar: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000100014&script=sci_arttext&lng=en, Abrufdatum 26.06.2010

Méndez Romero, Celia 2010: ENABAS asegura los frijoles a diez córdobas la libra, im Internet abrufbar: http://www.laluchasigue.org/index.php?option=com_content&view=article&id=582:el-19-celia-mendez-romero&catid=81:nicaragua&Itemid=198, Abrufdatum: 21.03.2011



- Moncada**, Mario José **2009**: Gasto social retrocede 2 años, in: La Prensa, im Internet abrufbar: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2009/octubre/17/noticias/economia/355172.shtml> , Abrufdatum: 20.07.2010
- Moore**, Charity **2009**: NICARAGUA'S RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: AN EXEMPLARY BUT SHORT-LIVED. CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMME, Ohio State University, International Policy Centre for Inclusive Growth, im Internet abrufbar: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCCountryStudy17.pdf>, Abrufdatum: 10.06.2006
- Mora**, Alejandra **2009**: El peso real de las microfinancieras en Nicaragua, im Internet abrufbar: <http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/833>, Abrufdatum: 10.07.2010
- MTI** (*Ministerio de Transporte e Infraestructura*) **2008**: Arranca programa Calles para el Pueblo, im Internet abrufbar: <http://mti.gob.ni/noticias32.html>, Abrufdatum: 26.06.2010
- MTI 2008a**: Mejoran los caminos productivos, im Internet abrufbar: <http://mti.gob.ni/noticias71.html>, Abrufdatum: 26.06.2010
- Multinoticias 2008**: Presidente Daniel entrega casas para el pueblo, im Internet abrufbar: http://www.multinoticiastv.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1541&Itemid=41, Abrufdatum: 26.06.2010
- NicaNet 2010**: Nicaragua News Bulletin (February 23, 2010), im Internet abrufbar: <http://www.nicanet.org/?p=917>, Abrufdatum: 02.07.2010
- Nicaragua Forum 2009**: CENIs-Fälle vor Gericht... oder nicht, 22.06.2009, im Internet abrufbar: <http://www.nicaragua-forum.de/meldungen/2009/22-06-2009.shtml>, Abrufdatum: 01.01.2011
- Nicaragua Forum 2010**: Umfrage gibt der Regierung gute Noten für Gesundheitsversorgung und Bildung, 31.03.2010, im Internet abrufbar: <http://www.nicaragua-forum.de/meldungen/2010/Wahlergebnis-Nationalversammlung-Kaffeeernte-Regierung.shtml#4>, Abrufdatum: 24.05.2010
- Nohlen**, Dieter **2005**: NGO, in: Lexikon der Politikwissenschaft. Dieter Nohlen und Rainer- Olaf Schultze (Hg.), S. 614-616
- Núnéz**, Orlando **2007**: El asalto al estado nacional, in: Radio la Primerísima, 23.07.2007, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/17200>, Abrufdatum: 22.02.2010
- O'Neill**, Sally **2004**: Sally O'Neill: "En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua", in: Revista Envío, Nr. 268, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/2171>, 15.03.2011
- Oeku Büro 2003**: Widerstand in Nicaragua, in: Info-Blatt 61, November 2003, im Internet abrufbar: <http://www.oeku-buero.de/info-blatt-61/articles/widerstand-in-nicaragua.html>, Abrufdatum: 10.03.2011
- Olivares**, Iván **2009**: Las "mega promesas" del ALBA, in: Confidencial, Nr. 659, im Internet abrufbar: http://www.confidencial.com.ni/archivo/2009-659/economia_659.html, Abrufdatum: 11.07.2010
- Oxfam International 2007**. Nuestro futuro por la borda, Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres. Documento Informativo de Oxfam 101. Im Internet abrufbar:

<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Nuestro%20futuro%20por%20la%20borda.pdf>, Abrufdatum: 25.02.2011

Pons Cortes, Gabriel 2001a: Shipwreck: NGOs to the Rescue, in: Revista Envío, Nr. 234, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/1476>, Abrufdatum: 25.02.2010

Pons Cortes, Gabriel 2001b: Who's Rescuing the South's Shipwreck: NGOs or the State? In: Revista Envío, Nr. 242, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/1533>, Abrufdatum: 12.07.2010

Prensa Libre 2010: Gobierno de Nicaragua pone a funcionar Banco Produzcamos, in: Prensa Libre, im Internet abrufbar: http://www.prensalibre.com/economia/Gobierno-Nicaragua-funcionar-Banco-Produzcamos_0_247175282.html, Abrufdatum: 01.07.2010

PRODUZCAMOS 2010: Logros 2010, Metas 2011 Banco Produzcamos, im Internet Abrufbar: <http://www.bfp.com.ni/2011/01/logros-2010-metas-2011-banco-produzcamos/>, Abrufdatum: 24.03.2011

Radio La Primerisima 2007: Ortega firma otro decreto para confirmar la creación de los CPC y reorganiza el Conpes, 29.11.2007, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/22276>, Abrufdatum: 10.07.2010

Radio La Primerisima 2009a: CARUNA entregará 200 mil créditos a pequeños y medianos en ciclo agrícola, 20.05.2009, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/53367>, Abrufdatum: 14.07.2010

Radio La Primerisima 2009b: Nicaragua, cuarto país de AL libre de analfabetismo, 18.07.2009, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/56906>, Abrufdatum: 22.07.2010

Radio la Primerisima 2010a: Pese a la crisis mundial, el Gobierno Sandinista subió inversión y gasto social, 19.04.2010, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/74812>, Abrufdatum: 26.06.2010

Radio La Primerisima 2010b: Cobertura del Seguro Social a trabajadores pasó de 19 al 26%, dice titular del INSS, 27.04.2010, im Internet abrufbar: <http://www.rlp.com.ni/noticias/general/75386>, Abrufdatum: 22.04.2010

Radio La Primerisima 2010c: Alemán en busca de un acuerdo político con Ortega, 23.05.2010, im Internet abrufbar: <http://radiolaprimerisima.com/noticias/general/77086/aleman-en-busca-acuerdo-politico-ortega>, Abrufdatum: 24.05.2010

Radio La Primerisima 2010d: Los rostros del «Hambre Cero», 25.06.2010, im Internet abrufbar: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/79303/los-rostros-hambre-cero>, Abrufdatum: 02.07.2010

Rocha, Jose Luis 1998: On the Death of BANADES (r.i.p.), in: Revista Envío, Nr. 200, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/1323>, Abrufdatum: 13.07.2010, Caficultura Nicaragüense, in: Anuario de Estudios Centroamericanos, vol. 29, Nr. 1-2, Universidad de Costa Rica, S. 66-99, im Internet abrufbar: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/152/15229202.pdf>, Abrufdatum: 11.07.2010



Rocha, Jose Luis 2000: Reforma al Sistema de Pensiones: tres en una , in: Revista Envío, Nr. 218, im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/1005>, Abrufdatum: 09.07.2010

Rocha, Jose Luis 2003: La década de los años 80. Revolución en Nicaragua, Revolución en la

Rocha, Jose Luis 2007: De cómo nos convirtieron de ciudadanos-tutelados en ciudadanos-clientes y de por qué no se ven salidas. In: Revista Envío, Nr. 304, Juli 2007. Im Internet abrufbar: <http://www.envio.org.ni/articulo/3597>, Abrufdatum: 10.06.2010

Rodríguez, Herberto / Miranda, Mauricio / Galeano, Luis 2007: Enabas surte a CPC, in END, im Internet abrufbar: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/2809>, Abrufdatum 01.07.2010

Rosset, Peter 2009: Von alten und neuen Krankheiten. Ursachen und mögliche Auswege für die Nahrungsmittelkrise in Lateinamerika, in: ILA, Nr. 328, im Internet abrufbar: <http://www.ila-bonn.de/artikel/ila328/nahrungsmittelkrise.htm>, Abrufdatum: 22.07.2010

Schmid, Josef 2010: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Wiesbaden

Schubert, Klaus / Klein, Martina 2006: Klientelismus, in: Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl. Bonn: Dietz 2006. Im Internet abrufbar: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=U1CWUK, Abrufdatum: 23.07.2010

Schützhofer, Nico 2009: Wahlkampfstrategien in Schwachen Staaten, Diplomarbeit, Universität Passau

Schützhofer, Timm B. 2007a: Durchwachsener Start, in: Lateinamerikanachrichten, Nr. 397/398, Juli-August 2007, im Internet abrufbar: <http://www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/artikel/1167.html>, Abrufdatum: 19.03.2011

Schützhofer, Timm B. 2007: Ortega Reloaded, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, S. 282-284, Bonn – Berlin

Schützhofer, Timm B. 2008: Nicaragua heute: Zwischen Bildungsnotstand und neuem Aufbruch, Bundeszentrale für politische Bildung, im Internet abrufbar: http://www.bpb.de/themen/A8VLRJ,0,0,Nicaragua_heute:.html

Seekings, Jeremy 2008: „Welfare Regimes and Redistribution in the South“. In: Shapiro, Ian; Peter A.Swenson, & Daniela Donno (Hg.): Divide and Deal. The Politics of Distribution in Democracies. New York & London, S. 19-42.

Siegel, Robert 2010: Sandinista government has made improvements in people's lives, in: Nicanet, im Internet abrufbar: <http://www.nicanet.org/?p=920&print=1>, Abrufdatum: 09.07.2010

Silberhorn, Martina 2009: Nahrungssicherheit, Nahrungssouveränität und Klimawandel, im Internet abrufbar: http://www.paulofreirezentrum.at/index.php?art_id=826, Abrufdatum: 22.07.2010

Sirias, Tania 2007: Termina huelga magistral, in: El Nuevo Diario, 08.05.2007, im Internet abrufbar: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2007/05/08/nacionales/48230>, Abrufdatum 20.03.2011

Sorj, Bernardo **2007**: ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado?, in: NUEVA SOCIEDAD, im Internet abrufbar: http://www.nuso.org/upload/articulos/3445_1.pdf, Abrufdatum: 24.02.2010

Stuart, Roberto (Coord.) **2009**: Consejos de Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), im Internet abrufbar: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/consejos_cpc_gestion_publica_nicaragua.pdf, Abrufdatum: 22.07.2010

Vargas, Oscar-René **2006**: Hambre y Desnutrición en Nicaragua, in: El Nuevo Diario, im Internet abrufbar: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/03/28/opinion/15936>, Abrufdatum: 10.07.2010

Weber, Max **2009**: Wirtschaft und Gesellschaft. Herrschaft. Studienausgabe, Tübingen

Wehr, Ingrid **2009**: Esping-Andersen travels South, Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung, in: Peripherie, 114/115: 168 – 193

Wheelock, Jaime **1986**: Die sandinistische Landreform. Frankfurt am Main.

Wolff, Jonas **2008**: Turbulente Stabilität. Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale. Baden-Baden

Wünderich, Volker **2008**: Soziale Bewegungen in Nicaragua, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier, im Internet abrufbar: http://www.bpb.de/themen/IHOA4C.0,Soziale_Bewegungen_in_Nicaragua.html, Abrufdatum: 13.07.2010



10 Verzeichnis der Interviewpartner

Vorbereitende Gespräche:

Kurz, Rudi: Vorsitzender des Nicaragua-Forum Heidelberg, im Januar 2009

McBain-Haas, Brigitte: Autorin der FIAN Studie: *The Right to Food and the Struggle Against Hunger in Nicaragua: One Year of the Zero Hunger Program*, im März 2009

Interviews während der Feldforschungsphase im August und September 2009

Acevedo Vogl, Adolfo: Leitender Ökonom der *Coordinadora Civil* (CC)

Aguilar, Amilcar Antonio: *Delegado de Gobierno* und FSLN-Politsekretär für das *Departamento Rivas*

Caldera, Luis: Direktor der NGO *Asociación para el Desarrollo Municipal* (ADM)

Guharay, Falguny: Koordinator des *Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible* (SIMAS)

Jiménez, Rosa Amelia: Stellvertretende Direktorin der Landwirtschaftshochschule *Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería* (EIAG)

Luna, Francisco: Director *Dirección Operaciones Agropecuarias im Landwirtschaftsministerium MAGFOR*

Campo, Mercedes: Mitarbeiterin der Zeitschrift ENLACE

Morren, Luci 2009: Geschäftsführerin der NGO *Asociación Soya de Nicaragua* (SOYNICA)

Pereira, Ricardo 2009: Berater des *Instituto de Desarrollo Rural* (IDR) für die Implementation des PPA in Rivas, im Rahmen des EU-Projekts DECCOSUR

Rivera, José Adán: Präsident der *Unión Nacional Agraria de Productores Asociados* (UNAPA) und Organisationsekretär der *Asociación de Trabajadores del Campo*

Rodríguez Bustos, Juana Francisca: *Delegada del MAGFOR* für das *Departamento Rivas*

Silva, Francisco: Leiter der Abteilung für ländliche Entwicklung der *Escuela Internacional de Agricultura y Ganadería* (EIAG)

Soza Flores, Reyneris: Zuständig für Ernährungssicherheit und -souveränität der *Asociación para el Desarrollo Municipal* (ADM)

Stuart, Roberto: Mitarbeiter des *Centro de Estudios y Análisis Político* (CEAP)

Tirado López, Victor (Cmdt.): Ehemaliges Vorstandsmitglied verschiedener sandinistischer Massenorganisationen und derzeit Mitglied im Parteivorstand der MRS.

Vallecillo Barbena, Eduardo: Koordinator der *Grupo de Interés de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional* (GISSAN)

Vivas Viachica, Elgín: Dekan der Fakultät für ländliche Entwicklung an der *Universidad Nacional Agraria* (UNA).

Gruppeninterview:

Baumeister, Eduardo: Fachberater im Bereich ländliche Entwicklung

Dietch, Laurent: Koordinator eines Masterstudiengangs für ländliche Entwicklung der *Universidad Centroamericana (UCA)*

Marengo, Eduardo: Mitarbeiter des Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

Stuart, Roberto: Mitarbeiter des Centro de Análisis y Estudios Políticos (CEAP)

