

# **Ivo Schnipkoweit, Timm Schützhofer (Hg.)**

**Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua:  
Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder  
neues Entwicklungsmodell?**



**OneWorld Perspectives**



Working Papers 02 / 2010

Ivo Schnipkoweit, Timm Schützhofer (Hg.)

# Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?

Verantwortlich: Ana María Isidoro Losada, Koordinatorin von OneWorld Perspectives

Redaktion: Sebastian Erb, Stefan Schmalz

Lektorat: Jens Beckmann

[www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php](http://www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php)

ISSN: 1863-0928

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

**Hans Böckler  
Stiftung** 

 **NicaNetz**  
Freiwilligen-Netzwerk Nicaragua e.V.



**Fachgebiet  
Internationale und  
intergesellschaftliche Beziehungen**

**UNIVERSITÄT KASSEL**  
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
Nora-Platiel-Straße 1, D-34127 Kassel  
[www.international.uni-kassel.de](http://www.international.uni-kassel.de)

Dieses Arbeitspapier wurde außerdem unterstützt von:

 **Peed**  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

  
**KATHOLISCHER  
FONDS**  
KOOPERATION  
EINE WELT

**dieGesellschafter.de**  
Eine Initiative der **AKTION**



**Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung**

Gefördert durch InWent  
aus Mitteln des BMZ



# **Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?**

Ivo Schnipkoweit, Timm Schützhofer (Hg.)



## Inhaltsverzeichnis

A.	Abkürzungsverzeichnis .....	3
	Vorwort .....	5
	Editorial .....	6
1	Einleitende Beiträge .....	11
1.1	Geschichte und Aktualität des Sandinismus, <i>Ralf Leonhard</i> .....	11
1.2	Nicaragua zwischen Emanzipation und Autoritarismus. Die Befreiungserfahrung als Ressource für fortgesetzte Veränderung, <i>Dieter Müller</i> .....	18
2	Entwicklungspolitische Praxis .....	24
2.1	Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Nicaragua, Erfolge und Herausforderungen, <i>Wolfram Klein</i> .....	24
2.2	Budgethilfe und Governance, <i>Sebastian Erb</i> .....	29
3	Zentrale Konfliktfelder .....	39
3.1	Bündnisse und Brüche im politischen System Nicaraguas, <i>Abelardo Baldizón</i> .....	39
3.2	Aguas Bravas Nicaragua – Hilfe für Überlebende sexueller Gewalt, <i>Brigitte Hauschild</i> .....	46
3.3	Die Regierung im Konflikt mit der Frauenbewegung, <i>Anika Oettler</i> .....	52
3.4	Wie heute solidarisch sein?, <i>Rudi Kurz</i> .....	61
3.5	Krieg niedriger Intensität. Der Kampf um die mediale Vorherrschaft in Nicaragua, <i>Andreas Hetzer</i> .....	68
4	Wirtschafts- und Sozialpolitik .....	78
4.1	Die Bildungspolitik der Regierung Ortega, <i>Manfred Liebel</i> .....	78
4.2	Das Programa Productivo Alimentario <i>Hambre Cero</i> , <i>Timm B. Schützhofer</i> .....	87
4.3	Die Außenhandelspolitik der Regierung Ortega, <i>Matthias Ebenau</i> .....	98
5	Autorinnen und Autoren .....	111



## Tagungsband zur Nicaragua-Fachtagung

Der „neue Sandinismus“ in Nicaragua: Autoritärer  
Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?

12.-13. Juni 2009 im Dietrich-Bonhoeffer-Haus, Kassel

Veranstalter:

NicaNetz – Freiwilligen-Netzwerk Nicaragua e.V.,  
Entwicklungspolitisches Netzwerk – Hessen e.V.

in Kooperation mit dem Fachgebiet für Internationale und  
intergesellschaftliche Beziehungen, Universität Kassel

Das NicaNetz - Freiwilligen-Netzwerk Nicaragua e.V.  
ist als gemeinnütziger Verein anerkannt und kann durch Spenden unterstützt werden.

Über Zuwendungen auf das Vereinskonto 6005382500, BLZ 43060967  
bei der GLS Bank freuen wir uns sehr. Selbstverständlich stellen wir Ihnen gerne  
eine Spendenbescheinigung aus.

## A. Abkürzungsverzeichnis

<b>ABN</b>	<i>Aguas Bravas Nicaragua</i> (Wildwasser Nicaragua)
<b>ALBA</b>	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América</i> (Bolivarianische Allianz für Amerika)
<b>ALN</b>	<i>Alianza Liberal Nicaragüense</i> (Liberale Nicaraguanische Allianz)
<b>ASTC</b>	<i>Asociación Sandinista de Trabajadores de Cultura</i> (Sandinistische Vereinigung der Kulturschaffenden)
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BPA</b>	<i>Bono Productivo Alimentario</i> (Wertpaket in Form von Tieren, Saatgut etc. für die Nahrungsproduktion)
<b>CEFEMINA</b>	<i>Centro Feminista de Información y Acción</i> (Feministisches Informations- und Aktionszentrum)
<b>CINCO</b>	<i>Centro de Investigaciones para la Comunicación</i> (Zentrum für Kommunikationsforschung)
<b>CPC</b>	<i>Consejos de Poder Ciudadano</i> (Räte der Bürgermacht)
<b>CEPAL</b>	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik)
<b>CST</b>	<i>Central Sandinista de Trabajadores</i> (Sandinistische Gewerkschaftszentrale)
<b>DR-CAFTA</b>	<i>Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement</i> (Freihandelsabkommen zwischen der Dominikanischen Republik, Zentralamerika und den USA)
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FAO</b>	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen)
<b>FCR</b>	<i>Fondo de Crédito Rural</i> (Fonds für ländliche Kreditvergabe)
<b>FSLN</b>	<i>Frente Sandinista de Liberación Nacional</i> (Sandinistische Nationale Befreiungsfront)
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>MAGFOR</b>	<i>Ministerio Agropecuario y Forestal</i> (Nicaraguanisches Landwirtschafts- und Forstministerium)
<b>MAM</b>	<i>Movimiento Autónomo de Mujeres</i> (Autonome Frauenbewegung)
<b>MEC</b>	<i>Maria Elena Cuadra</i> (Bewegung Arbeitender und Arbeitsloser Frauen)
<b>MRS</b>	<i>Movimiento Renovador Sandinista</i> (Sandinistische Erneuerungsbewegung)
<b>PLC</b>	<i>Partido Liberal Constitucionalista</i> (Liberal Konstitutionelle Partei)
<b>PPA</b>	<i>Programa Productivo Alimentario</i> (Produktionsprogramm für die Ernährung)



<b>PRSP</b>	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Strategiepapier zur Armutsreduktion)
<b>RED</b>	<i>Red de Mujeres Contra la Violencia</i> (Frauennetzwerk gegen Gewalt)
<b>SPAR</b>	<i>Sector Público Agropecuario y Rural</i> (Öffentlicher Agrarsektor)
<b>WHO</b>	<i>World Health Organization</i> (Weltgesundheitsorganisation)
<b>WTO</b>	<i>World Trade Organization</i> (Welthandelsorganisation)
<b>UNDP</b>	<i>United Nations Development Program</i> (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
<b>UN</b>	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)



## Vorwort

Schon während der 1980er Jahre lösten Nicaragua und seine Sandinistische Revolution zugleich Begeisterung und Ablehnung, in jedem Fall aber heftige Debatten aus. Die Revolution in dem kleinen mittelamerikanischen Land war bei uns nicht selten Ersatz für viele unerfüllte politische Träume: Sie war das Symbol für einen Antiimperialismus, bei dem David dem Goliath – den die USA damals für viele darstellten – unerschrocken die Stirn bot. Und sie schien ein Beispiel für die Möglichkeit eines dritten Weges zwischen Kapitalismus und sowjetischem Staatssozialismus zu sein. Mit der Sandinistischen Revolution konnte sich bei uns ein breites linkes Spektrum identifizieren und solidarisieren, von der Befreiungstheologie beeinflusste Kirchengruppen ebenso wie überzeugte Sozialisten, Sozialdemokraten ebenso wie linksradikale Gruppen. Wie überall verliefen die Fronten auch hier klar nach einem Links-Rechts-Schema.

Und heute? Dreißig Jahre nach dem Sieg der Revolution und zwanzig Jahre nach der überraschenden und für die FSLN katastrophalen Wahlniederlage von 1990 sind Daniel Ortega und die FSLN wieder an der Regierung. Die Begeisterung der 1980er Jahre ist längst verweht, nicht selten dominieren hierzulande Empörung und Unverständnis aufgrund des autoritären Regierungsstils Daniel Ortegas, dem nach seinem Pakt mit dem korrupten Ex-Präsidenten Arnoldo Alemán und der Zusammenarbeit mit evangelikalischen Gruppen und erzkonservativen Teilen der katholischen Kirche ein Verrat an den Idealen der Sandinistischen Revolution vorgeworfen wird. Demgegenüber weisen andere AutorInnen auf die von der FSLN-Regierung erreichten sozialen Verbesserungen hin, warnen vor einer pauschalen Verteufelung aller Sandinisten oder führen die Widersprüchlichkeit und mangelnde Transparenz des derzeitigen Regierungshandelns auf die fehlende Parlamentsmehrheit der FSLN zurück.

Wenige Wochen vor dem dreißigsten Jahrestag der Sandinistischen Revolution fand im Sommer 2009 in Kassel eine Fachtagung statt. Im Titel trug sie die Frage: „Der ‚neue Sandinismus: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?“ Die Tagung wurde vom Freiwilligen-Netzwerk Nicaragua e.V. und dem Entwicklungspolitischen Netzwerk Hessen in Kooperation mit dem Fachgebiet für Internationale und Intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel organisiert. Die knapp einhundert TeilnehmerInnen kamen aus der Wissenschaft und der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), waren und sind Mitglieder von Solidaritätsinitiativen oder ehemalige und zukünftige Nicaragua-Freiwillige. Lebhaft und vielseitig debattierten sie über die derzeitige politische und soziale Entwicklung, verglichen eigene Eindrücke mit den Erfahrungen anderer und mit wissenschaftlichen Analysen.

Wie bereits auf der Tagung kommen auch in der vorliegenden Ausgabe der OneWorld Perspectives ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis zu Wort, um die begonnene Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung weiterzuführen und zu vertiefen und so zu einer differenzierten Sicht auf Nicaragua beizutragen.

Wir hoffen, dass unsere Publikation zu einem besseren Verständnis der nicaraguanischen Gesellschaft führt und weitergehende Debatten auslöst. Ob dies mit der vorliegenden OneWorld Perspective gelingt, mögen die LeserInnen am besten selbst entscheiden.

*Hans-Jürgen Burchardt*



## Editorial

Dreißig Jahre nach dem Triumph der Sandinistischen Revolution und zwanzig Jahre nach der verheerenden Wahlniederlage der FSLN (*Frente Sandinista de Liberación Nacional*) im Jahr 1990 sind im mittelamerikanischen Nicaragua nach langen Jahren in der Opposition wieder die FSLN und ihr Generalsekretär Daniel Ortega – nun als Staatspräsident – an der Regierung. Uneingeschränkte Begeisterung konnte der Wahlsieg Ortegas indes selbst in der während der Revolution entstandenen Solidaritätsbewegung nicht auslösen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und sollen vorerst nur in Stichworten angeführt werden: die persönliche Bereicherung sandinistischer Funktionäre nach der Wahlniederlage 1990 – die so genannte *Piñata*<sup>1</sup> –, der Pakt mit dem korrupten liberalen Politiker und Ex-Präsidenten Arnoldo Alemán, Missbrauchsvorwürfe seiner eigenen Stieftochter gegen Ortega und schließlich die Zustimmung der FSLN-Abgeordneten zu einem Gesetz, das Schwangerschaftsabbrüche unter allen Umständen unter Strafe stellt. Auch in Nicaragua werfen nicht wenige ehemalige Weggefährten Ortega und der von ihm geführten FSLN Verrat an den eigenen Idealen der Sandinistischen Revolution vor. Bei der Bewertung der bisherigen Regierungspolitik der FSLN seit 2007 stehen einigen sozialen Fortschritten erhebliche Rückschritte in den Bereichen Demokratie und Regierungsführung gegenüber.

In der vorliegenden Publikation werden aktuelle politische, soziale und ökonomische Veränderungen in Nicaragua analysiert und damit ein Versuch unternommen, den Leserinnen und Lesern ein differenziertes Bild der aktuellen Lage der nicaraguanischen Gesellschaft und Politik zu präsentieren.

Die Publikation knüpft dabei an eine Fachtagung aus dem Sommer 2009 an, die vom NicaNetz – Freiwilligen-Netzwerk Nicaragua e.V. und dem Entwicklungspolitischen Netzwerk Hessen in Zusammenarbeit mit dem Fachgebiet Internationale und Intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel veranstaltet wurde. Der Titel der Veranstaltung „Der ‚neue Sandinismus‘ in Nicaragua: Autoritärer Selbstbedienungsstaat oder neues Entwicklungsmodell?“ verdeutlicht die kontroversen Pole, zwischen denen die aktuellen Bewertungen der nicaraguanischen Politik angesiedelt sind. Bereits in den Beiträgen auf der Konferenz wurden indes zahlreiche differenzierte Perspektiven aufgezeigt, die sich dieser Polarisierung teilweise entzogen. Die dort begonnene Debatte soll in dieser *OneWorld Perspective* vertieft werden. Insbesondere das Aufeinandertreffen von wissenschaftlichen Analysen mit Erfahrungen aus langjähriger praktischer Arbeit, in Solidaritätsinitiativen oder im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), ermöglichte auf der Tagung fruchtbare Debatten, an deren Vielfalt wir im Folgenden anknüpfen wollen. Daher kommen Aktive aus der Solidaritätsbewegung und der EZ zu Wort mit ihren Einschätzungen aus der Praxis zu Wort.

Die in der Rubrik **Einleitende Beiträge** zu findenden Artikel führen in das Thema Nicaragua ein und nehmen dabei die Zeitspanne seit dem Sieg der sandinistischen Revolution 1979 bis heute in den Blick. Denn ohne Bezug auf die jüngere Geschichte des Landes bezug zu nehmen lassen sich die aktuellen Entwicklungen in Nicaragua und die Debatten hierzulande kaum verstehen. Ralf Leonhard,

---

<sup>1</sup> Als *Piñata* wird die Tatsache bezeichnet, dass sich Funktionäre der FSLN in der Zeit zwischen der Wahlniederlage am 25. Februar 1990 und der Machtübergabe am 25. April 1990 Eigentumstitel ausstellten und so Staatsbesitz auf Privatpersonen übertrugen.

österreichischer Historiker sowie langjähriger Kenner der nicaraguanischen Politik und der Solidaritätsgeschichte, skizziert deshalb in seinem Beitrag die historischen Wurzeln und politischen Ideale des *Sandinismus*. Er zeichnet dessen ideologischen Weg seit den 1950er Jahren bis zum heutigen als *Post-Sandinismus* bezeichneten Paradigma unter Ortega nach. Dabei geht er kritisch auf die aktuelle politische Lage und die caudillistische Instrumentalisierung des verklärten sozialistisch-antiimperialistischen Leitbilds ein. Sein Beitrag beruht insbesondere auf persönlichen Recherchen und Erlebnissen vor Ort.

Wie viele in Deutschland wurde auch Dieter Müller von der Begeisterung mitgerissen, die die Sandinistische Revolution mit ihrem basisdemokratischen Anspruch auslöste. Müller beschreibt, wie die solidarische Zusammenarbeit mit den Menschen nach dem Machtverlust der FSLN 1990 weiterging. Dabei wirft er auch einen Blick auf Aspekte, die seiner Ansicht nach zu wenig beachtet werden: Er analysiert, wie die FSLN schon während der Revolution im Kern autoritär war und wie der Bürgerkrieg ein Land zurückließ, das bis heute unter vielschichtigen Verletzungen und Wunden zu leiden hat. Anhand eigener Erfahrungen aus der Projektarbeit von *medico international* schildert Müller beispielhaft an einigen persönlichen Geschichten die akuten Erschwernisse, die nachhaltigen Emanzipationsprozessen sowohl politisch, als auch psychisch und sozial – nicht nur – in Nicaragua entgegenstehen. Mangelnde Solidarität untereinander, die fortdauernde autoritäre Kommandostruktur der ehemaligen Guerilla und zahlreiche Gewalterfahrungen sind einige dieser Erschwernisse.

Die Beiträge im Bereich **Entwicklungspolitische Praxis** konzentrieren sich auf die deutsche EZ mit Nicaragua. Wolfram Klein macht darauf aufmerksam, dass in der Debatte über die Entwicklung Nicaraguas in den zurückliegenden dreißig Jahren im In- und Ausland immer wieder Weltanschauungen aufeinander prallten. Er konstatiert, dass „keine politische Kraft“ dabei wirklich nachhaltige Erfolge vorzuweisen habe. Der weit verbreiteten These, dass diese Polarisierung Entwicklung verhindert habe, hält er Fortschritte in ebenfalls polarisierten Ländern entgegen und weist auf die vergleichsweise langen Perioden kontinuierlicher sandinistischer und liberaler Herrschaft hin. Jedoch hätten die nicaraguanischen Eliten eine Logik des Machterhalts zum wichtigsten Credo gemacht; die Versorgung der eigenen Klientel sei ihnen wichtiger als die wirtschaftliche Entwicklung oder das Wohl der Bevölkerungsmehrheit. Anschließend stellt der langjährige BMZ-Referent für Nicaragua dar, wie die deutsche EZ in den Bereichen *Staatsmodernisierung und Dezentralisierung*, *Trinkwasser/Abwasser* und *Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen* mit dieser Situation umgeht.

Sebastian Erb erläutert in seinem Beitrag am Beispiel des BMZ, das mittlerweile aus der Budgethilfe für Nicaragua ausgestiegen ist, einige Widersprüche der EZ. Zunächst legt er die Governance-Kriterien des BMZ dar, an die das Instrument der Budgethilfe gekoppelt ist. Er skizziert die Geschichte der deutschen Budgethilfe für Nicaragua seit 2004. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass die Entscheidung, Nicaragua eine schlechte Governance-Performance und mangelnde Reformorientierung zu bescheinigen, nachvollziehbar sei. Erb bemängelt jedoch die aus seiner Sicht mangelnde Offenheit des BMZ gegenüber der nicaraguanischen Regierung und kritisiert, dass der nicaraguanischen Öffentlichkeit gegenüber andere Gründe vorgeschoben wurden, um einer Diskussion über die Governance-Performance aus dem Weg zu gehen. Eine Vielzahl von Indikatoren sei darüber hinaus nur schwer messbar, und die



Einschätzungen im deutschen Ministerium hingen oft von den subjektiven Bewertungen Einzelner ab.

Während der zweiten Regierungszeit Daniel Ortegas ab 2007 kam es immer wieder zu heftigen, teils mit physischer Gewalt auf der Straße ausgetragenen politischen Konflikten, auch zwischen der Regierung und sozialen Bewegungen – insbesondere der Frauenbewegung. In den Beiträgen zu **Zentralen Konfliktfeldern** werden verschiedene Perspektiven auf Ursachen und Verlauf dieser Konflikte aufgezeigt. Die Beiträge zeigen, dass die Einschätzungen unter den BeobachterInnen in Deutschland zum Teil weit auseinandergehen.

Der nicaraguanische Politikwissenschaftler Abelardo Baldizón diskutiert in seinem Artikel die Auswirkungen des *Pakts* zwischen Sandinisten und Liberalen auf das Parteiensystem in Nicaragua und die Auswirkungen für die Perspektiven einer pluralistischen Demokratie. Neben zahlreichen Änderungen im Wahlrecht wurde 1999 auch der Einfluss der zwei großen Parteien im Verwaltungsapparat verstärkt. Welche Hemmnisse die sich herausbildende Zwei-Parteien-Logik für einen lebendigen Pluralismus bedeutet und wie sie entstanden ist, zeigt Baldizón unter Rückgriff auf die jüngere Geschichte seit 1990.

Brigitte Hauschild schildert ihre Erfahrungen im Selbsthilfenetzwerk *Aguas Bravas Nicaragua*, einem Projekt von Opfern und für Opfer sexuellen Missbrauchs. Sie berichtet, wie die Erfahrungen der Berliner Frauenselbsthilfeinitiative *Wildwasser* nach Nicaragua übertragen und an die dortigen Bedürfnisse angepasst wurden. Die Verdrängung und Tabuisierung sexuellen Missbrauchs in der nicaraguanischen Öffentlichkeit habe die Arbeit der Initiative vielfach erschwert, mittlerweile seien jedoch in der Stadt und auf dem Land Selbsthilfegruppen gegründet worden, in denen über das Thema gesprochen und die Tabuisierung überwunden werde.

Anika Oettlers Beitrag zum Konflikt zwischen Frauenbewegung und der Regierung Ortega-Murillo macht die schwierige politische Lage deutlich, in der Projekte wie *Aguas Bravas Nicaragua* bestehen müssen. Oettler übt scharfe Kritik am repressiven Vorgehen der Regierung gegen die Frauenbewegung. Ursprung der Konfrontation zwischen *Orteguismo* und *Feminismo* seien die von Daniel Ortegas Stieftochter Zoíl América Narváez erhobenen Vorwürfe, dieser habe sie von ihrem elften bis zum neunzehnten Lebensjahr sexuell missbraucht. In der Frauenrechtsbewegung sei dieser Fall ein Kristallisationspunkt für die Auseinandersetzung mit sexistischen Ideologien und Praktiken innerhalb der FSLN gewesen. Diese seien nicht nur im Verbrechen selbst, sondern auch in einer öffentlichen Haltung offenbar geworden, die von sexueller Gewalt als Entgleisung, nicht aber als schwerem Straftatbestand spricht. Dem sandinistischen Regierungsprogramm bescheinigt Oettler eine vor allem von Rosario Murillo ausgehende esoterische Färbung. Zudem erscheine es im Gewand überhöhter katholischer Religiosität.

Rudi Kurz widmet sich der wichtigen Frage: „Wie können wir heute solidarisch sein?“ Ausgangspunkt seiner Analyse ist das breite Spektrum der Einschätzungen über das von Daniel Ortega regierte Nicaragua. Die mit dem Machtverlust der Sandinisten verbundene wachsende Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs), auch als Ansprechpartner der Solidaritätsgruppen und -organisationen aus Deutschland und die in den 1990er Jahren entstandene *NGO-Weltmeisterschaft* Nicaraguas, sieht er kritisch. NGOs hätten seitdem in klassisch neoliberaler Arbeitsteilung Staatsaufgaben übernommen. Die von der FSLN forcierte Wiederübernahme von Staatsaufgaben stehe den Interessen der NGOs entgegen und führe zwangsläufig zu Konflikten mit diesen. Kurz plädiert für mehr direkte Zusammenarbeit mit Selbsthilfegruppen und Kooperativen, die es

ermögliche, „wesentliche Bedürfnisse und politische Interessen der armen Bevölkerungsschichten“ zur Richtschnur solidarischen Handelns zu machen. Die wenig attraktive Regierungspolitik der „Interessenausgleiche“ und „politischen Verschiebebahnhöfe“ in Nicaragua sieht Kurz als Folge der politischen Kräfteverhältnisse ohne sandinistische Mehrheit. Kritik an Menschenrechtsverletzungen sei notwendig, dürfe aber nicht als Beitrag zum inner-nicaraguanischen Machtkampf verstanden werden. Die Arbeit an sozialen Perspektiven für Nicaragua sei ohne das Gespräch und die ernsthafte Auseinandersetzung mit der FSLN auf allen Ebenen unmöglich.

Andreas Hetzer stellt in seinem Beitrag das Mediensystem Nicaraguas vor. Er beschreibt, wie die Regierung Ortega eine lange nicaraguanische Tradition fortführt, Medien für eigene Zwecke zu nutzen und als ideologische Verlautbarungsorgane zu instrumentalisieren. Zwar gebe es keine direkte Zensur mehr, aber sehr wohl Einflussnahme und indirekten Druck. Die nicaraguanische Medienlandschaft ist Hetzers Analyse zufolge eher ein Hindernis als eine Hilfe bei der Demokratisierung des Landes. Den LeserInnen werden wichtige Einblicke in Netzwerke und Strategien derjenigen Medien präsentiert, die unsere Wahrnehmung der Konflikte in Nicaragua prägen.

Einen weiteren Schwerpunkt dieses Sammelbandes bildet die **Wirtschafts- und Sozialpolitik**. Manfred Liebel skizziert in seinem Artikel die nicaraguanische Kinderrechtspolitik seit Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention 1989 und der Ratifizierung durch das nicaraguanische Parlament 1990. Er beschreibt, wie NGOs in den 1990er Jahren damit begannen, sozialpolitische Lücken zu schließen, die durch die neoliberale Politik der Regierung Chamorro entstanden waren, und damit Kinderrechte auf die politische Agenda zu setzen. Bis zum Amtsantritt der Regierung Ortega habe es eine Fülle praktischer Initiativen und gesetzlicher Neuerungen gegeben. Allerdings seien die Gesetze nicht in konkrete Aktionspläne umgesetzt worden, und die an den Interessen der reichen Machteliten ausgerichtete Politik habe die Lebens- und Entwicklungsbedingungen der meisten Kinder eher noch verschlechtert. Die Bilanz der Regierung Ortega in Bezug auf die Kinderrechte bewertet er als widersprüchlich. Einerseits sei es lobenswert, dass die Regierung die weit verbreitete Armut als Problem begriffen habe, das Recht auf Bildung und Gesundheit ernst nehme und mit konkreten Maßnahmen unterstütze. Dem stünden jedoch der omnipräsente Klientelismus, repressive Praktiken sowie die Missachtung von Bürgerrechten und eine frauenfeindliche Propaganda entgegen.

Timm B. Schützhofer diskutiert das unter dem Namen *Hambre Cero* (Null Hunger) bekannt gewordene Regierungsprogramm *Programa Productivo Alimentario* (PPA). Er stellt verschiedene Aspekte des PPA dar, fasst zentrale Kritikpunkte an dem Programm und seiner Umsetzung zusammen und hinterfragt diese auf der Basis seiner eigenen Feldforschung. Er sieht im PPA trotz aller berechtigten Kritik an seiner Umsetzung auch Schritte in die richtige Richtung.

Matthias Ebenau setzt sich in seinem Beitrag zur Außenhandelspolitik Nicaraguas mit der gleichzeitigen Mitgliedschaft des Landes in der von den USA vorangetriebenen zentralamerikanischen Freihandelszone DR-CAFTA (*Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement*) und dem antineoliberalen, vor allem von der venezolanischen Regierung forcierten Bündnis ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*) auseinander. Er führt in deren unterschiedliche Funktionsweisen ein und skizziert entsprechend vorhandene und nicht-vorhandene politische Optionen der Regierungspolitik. Als spezifische Verdichtung (internationaler) Kräfteverhältnisse stünde die DR-CAFTA



tiefgreifenden Veränderungen machtvoll entgegen. Als wichtigsten Erfolg der ALBA, die er in Nicaragua durchaus nicht als reine Erfolgsgeschichte betrachtet, benennt Ebenau folglich die Tatsache, dass Nicaraguas Integration in die Bolivarianische Alternative überhaupt erst wieder gangbare Alternativen zum Neoliberalismus aufzeige.

Wie hoffentlich offenbar geworden, weisen die versammelten Beiträge des vorliegenden Bandes weit über die scheinbare Dichotomie zwischen „Selbstbedienungsstaat“ und „neuem Entwicklungsmodell“ hinaus. Wir hoffen, dass sie mit ihrer Vielfalt von Perspektiven allen an Nicaragua interessierten Leserinnen und Lesern eine differenzierte Betrachtung ermöglichen. Hierzu beizutragen, erschien uns eine wichtige und notwendige Aufgabe.

*Ivo Schnipkoweit und Timm B. Schützhofer*

# 1 Einleitende Beiträge

## 1.1 Geschichte und Aktualität des Sandinismus

*Ralf Leonhard*

Zur Halbzeit der zweiten Regierung Ortega kann man sich fragen, was Sandinismus heute heißt. Die neuen Verbindungen zur katholischen Kirche, klientelistische Parteistrukturen u.v.m. legen kritische Fragen nahe. Ist die Marke „Sandinista“ exklusives Eigentum einer Partei und darf nur von jenen beansprucht werden, die die Politik des ewigen Parteichefs gutheißen und verteidigen? Oder ist ein Sandinist/eine Sandinistin jeder und jede, der/die sich für eine gerechtere Gesellschaft in Nicaragua und außenpolitische Unabhängigkeit einsetzt?

Schon historisch hatte „Sandinismus“ viele Bedeutungen. Weil er sich einer exakten Definition entzog, konnte er für diverse Wünsche, Vorstellungen, Projektionen und politische Überzeugungen ein Dach abzugeben. Die *Comandantes* der FSLN bestritten während der Zeit der Revolution gerne, dass der Sandinismus eine Spielart des Sozialismus sei, obwohl ganz offensichtlich ein sozialistisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell angestrebt wurde. Bemühungen, der Staatsideologie ein theoretisches Fundament zu geben, waren bescheiden und wurden nach dem Machtverlust 1990 gänzlich eingestellt.

### Von Sandino zur Revolution

Allein die Bandbreite von Einschätzungen über die Person Augusto César Sandinos und über seinen Kampf gegen die US-Besatzung ist abenteuerlich groß. Sandino diente nicht nur fast der gesamten Linken als Leitfigur, selbst die Liberalen unter dem aggressiv rechten Arnoldo Alemán zogen in den Wahlkampf mit dem Slogan „Sandino war ein Liberaler“. Das stimmt zwar, weil er als General der liberalen Milizen gegen die konservative Marionettenregierung und vor allem die Besatzungsarmee ins Feld zog, doch war sein Bruch mit den opportunistischen Liberalen radikal, die sich 1926 im berüchtigten Abkommen von Espino Negro mit ein paar Pöstchen abfinden ließen, um den Kampf einzustellen. Sandino kämpfte nicht für einträgliche Pfründen für sich und seine Vertrauten, sondern gegen die demütigende Okkupation und für die Freiheit, ein eigenes Gesellschaftsmodell, nicht unähnlich den anarchistischen Agrarkooperativen, erproben zu können.

Dies sind auch die Elemente, die unbestritten aus Sandinos Zeiten in die sandinistische Bewegung herüber gerettet wurden: der antiimperialistische Kampf und das Streben nach einem neuen Gesellschaftsmodell, das sich vom Raubrittertum somozistischer Prägung deutlich abheben sollte.

Noch am intensivsten setzte sich FSLN-Gründer Carlos Fonseca Amador theoretisch mit dem angestrebten Gesellschaftsmodell auseinander – die Revolution erlebte er nicht mehr mit. Fonseca war 1957 bei den Weltfestspielen der Jugend in Moskau gewesen und wurde dort nachhaltig vom Bildungsniveau in der Sowjetunion beeindruckt. Deswegen setzte er die Massenalphabetisierung und die Verbesserung des Schulwesens ganz nach oben auf der Prioritätenliste der Revolution. Entsprechend trug die Alphabetisierungskampagne 1980, eine der ersten Taten der Revolutionsregierung, Carlos Fonsecas Motto: „Und lehre sie auch das Lesen.“

In seinen programmatischen Schriften berief sich Fonseca auf die Ideale von Karl Marx, Sandino, Camilo Torres und Che Guevara, eine damals ungewöhnliche Kombination. Obwohl der kolumbianische Jesuit Camilo Torres, der mit der



reaktionären Kirchenführung in seinem Land radikal brach und den bewaffneten Kampf als Christenpflicht sah, sicherlich mit Marx übereingestimmt hätte, dass Religion das Opium des Volkes sei, wurde dieses christliche Element später zu einem Wesensmerkmal der Sandinistischen Revolution. Noch vor der wegweisenden lateinamerikanischen Bischofskonferenz von Medellín im Jahr 1968, auf der die Modernisierungen des II. Vatikanischen Konzils an die Realität des Subkontinents angepasst und weiterentwickelt wurden, noch bevor also mit der vorrangigen Option für die Armen die Basis für die Befreiungstheologie formuliert war, hatte Carlos Fonseca in der sozialen Botschaft des Evangeliums eine Waffe gegen die Scheinheiligkeit der Kirchenführung erkannt, die damals stramm hinter der weltlichen Macht stand. Der Marxismus wurde als geeignetes Mittel zur Befreiung der ausgebeuteten und unterdrückten Völker betrachtet. Von Che Guevara, dessen Tod in Bolivien noch kein Jahr zurück lag, als Fonseca sich in einem verdeckt zirkulierenden Aufruf an die nicaraguanischen Studenten wandte, übernahm er das Asketische, die Selbstaufopferung für die Sache. Mit Guevara verband ihn auch die eigene kränkliche Konstitution, die ihn eigentlich für den Guerillakampf völlig ungeeignet machte. Wie Guevara bestand er trotzdem darauf, selbst die Waffe in die Hand zu nehmen und wie Guevara starb er in einem aussichtslos scheinenden Kampf.

Dessen Kernbestandteil waren und sind antiimperialistische Positionen. Managua beherbergte in den 1980er Jahren eine Konferenz der Blockfreien, stand aber auf der Seite Kubas und nicht der Gründerväter, die die Äquidistanz zwischen den Blöcken gesucht hatten. Das ist verständlich für ein Land, das den Aggressionen der USA auf allen Ebenen ausgesetzt war und sich in zunehmender militärischer, energetischer und wirtschaftlicher Abhängigkeit von der Sowjetunion befand.

Mit den Verbündeten in Europa und Lateinamerika wurde aber weiter der moderate Diskurs gepflegt, der vor allem die Sozialistische Internationale bei der Stange halten sollte. Die großen alten Männer der europäischen Sozialdemokratie standen den Sandinisten äußerst wohlwollend gegenüber: Olof Palme und Willy Brandt kamen selbst. Österreichs Bundeskanzler Bruno Kreisky übernahm immerhin den Ehrenvorsitz des Solidaritätskomitees für Nicaragua und verdoppelte private Spenden aus dem Regierungsbudget.

Mitte der 1980er Jahre wurde das *Instituto de Estudios del Sandinismo* gegründet. Die wissenschaftliche Produktion war aber gering, nur wenige Bücher wurden herausgegeben. Während des Krieges wurde die in Ansätzen begonnene theoretische Debatte völlig eingestellt. Aus dem Institut wurde das *Instituto Histórico de Nicaragua* (heute: Instituto Histórico de Nicaragua y Centroamérica, IHNCA) mit einem breiteren Auftrag. Abseits der Wissenschaft galt es, die Revolution zu verteidigen. Der Sandinismus war die real existierende Bewegung, die sehr viel aushalten musste, auch die wirtschaftliche Roskur im Stil des Internationalen Währungsfonds (IWF), welche die politische Führung der *Comandantes* dem Land 1988 verordnete.

Politische Schulungen gab es damals vor allem in der Armee. Die jungen Rekruten wurden ideologisch auf die Verteidigung der Revolution eingestimmt. Man erfuhr viel über die Helden der Befreiungskämpfe: Sandino, Carlos Fonseca, Julio Buitrago, Leonel Rugama und viele andere. Eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Sandinismus fand aber nicht statt. Vielmehr wurde der „*Vanguardismo*“ gepredigt. Man sollte sich als der Avantgarde würdig erweisen, deren Inbegriff natürlich das Nationaldirektorium der neun *Comandantes* bildete, und im weiteren Sinne die gesamte Partei. Tüchtiger und aufopferungsvoller Einsatz waren die Kernbestandteile des *Vanguardismo*.



### **Nach dem Machtverlust: Keine Debatte**

Bis zum Machtverlust 1990 war nicht vollends klar, ob es sich bei der FSLN um eine Partei oder eine Bewegung handelte; diese Unklarheit rächte sich schnell im Anschluss. Eine Partei, zumal eine staatstragende, muss nicht nur über eine klare politische Orientierung, sondern auch über eine eigenständige ökonomische Basis verfügen. Die FSLN war zwar in dem Sinne staatstragend, dass zwischen Staat und Partei oft nicht unterschieden werden konnte. Entsprechend hatte die FSLN jedoch versäumt, sich mit dem Rüstzeug zu versehen, das ein Überleben in der Opposition ermöglichen konnte.

Was während der Zeit des Übergangs, in den Monaten von Februar bis April 1990, folgte, war eine Konsequenz aus diesem Fehlen der ökonomischen Basis. Es ging in dieser Phase folglich um zweierlei: die Partei überlebensfähig zu machen und Tausenden Funktionären und Staatsangestellten, die sich auf Entlassung und schwierige wirtschaftliche Zeiten einstellen mussten, das persönliche Überleben zu ermöglichen. Binnen weniger Wochen wurden Tausende Häuser und Grundstücke überschrieben. Dies war in den meisten Fällen keine unlautere Bereicherung, sondern die überfällige Legalisierung von Immobilien, deren Wert durch jahrelange Arbeit zu geringen Löhnen längst abgearbeitet war.

Parallel dazu lief allerdings eine unverkennbare und schamlose Bereicherungsaktion. Hohe Funktionäre und Militärs wurden über Nacht zu Großgrundbesitzern oder stolzen Eigentümern luxuriöser Strandvillen. Gleichzeitig galt es, die Partei, die bis dahin gar nicht als Rechtsperson konstituiert war, für die neuen Zeiten mit einem eigenem Vermögen auszustatten, das es ihr erlauben würde, im Konkurrenzkampf der politischen Kräfte zu überleben.

Dass die FSLN auch weiterhin eine Schlüsselrolle spielen würde, machte Daniel Ortega schon sehr bald nach der Amtsübergabe klar. Anlässlich des Mai-aufmarsches 1990 versprach er, die Sandinisten hätten zwar die Amtsgeschäfte abgeben müssen, würden aber fortan „von unten“ regieren. Bald schon, als die konservative Regierung im Zuge der Privatisierungspolitik Betriebe schloss, kam es zum ersten Kräftemessen. Die Gewerkschaften konnten sich zwar eine Zeit lang erfolgreich zur Wehr setzen, doch die Privatisierung wurde vollzogen und machte einige Freunde und Funktionäre der Regierung zu reichen Männern.

1991 wurde der erste Kongress der als Partei erst jüngst gegründeten FSLN einberufen. Dort wurde eine Debatte über die Demokratisierung der Machtstrukturen innerhalb der Partei angestoßen, allerdings schnell wieder beendet. Durch eine manipulierte Wahl zementierten sich jene Kräfte in den Gremien, die von der hierarchischen Organisation bisher profitiert hatten. Auch der Versuch, die Rolle der Frauen aufzuwerten, konnte im Keim erstickt werden. Als auch der zweite Parteikongress 1994 keine ernsthaften Reformen brachte, spaltete sich ein Flügel ab: Sergio Ramírez, Dora María Téllez und einige andere prominente Parteimitglieder gründeten die Sandinistische Erneuerungsbewegung (Movimiento Renovador Sandinista – MRS). Die Frage wurde damit aufgeworfen, wer den Geist Sandinos und die ursprünglichen Ideale der Befreiungsbewegung besser vertrat.

### **Postsandinismus: Daniel Ortega als Caudillo**

Daniel Ortega verlor zwar eine Wahl nach der anderen, in der Partei aber verteidigte er seinen Führungsanspruch mit allen Mitteln. Die parteiinternen Herausforderer wurden nicht nur einer nach dem anderen ausgebootet, sondern gleichsam zu Feinden erklärt. Verdiente Persönlichkeiten wie die Menschenrechts-anwältin Vilma Núñez, der ehemalige Revolutionskommandant Henry Ruiz, der



spätere Bürgermeister von Managua Herty Lewites oder der ehemalige Vizeaußenminister Victor Hugo Tinoco wurden so zum Ziel übelster Medienkampagnen.

Das Regieren „von unten“ wurde mit der fortschreitenden Privatisierung schwieriger. Zur Absicherung der Macht galt es also, den gesetzlichen Rahmen anzupassen und in den Staatsapparaten eine dauerhafte Verankerung zu sichern. Der Weg dazu führte über den damaligen Präsidenten Arnoldo Alemán, einen Mann, der er sich zur Aufgabe gemacht hatte, alle Spuren des Sandinismus zu tilgen: von den Genossenschaften, deren Land parzelliert und aufgekauft wurde, über revolutionäre Wandmalereien bis zur Umbenennung von Märkten und Stadtvierteln, die die Namen von Revolutionshelden trugen. Dies gelang ihm nur teilweise.

Alemán und Ortega verband jedoch das gemeinsame Interesse, sich vor dem Zugriff der Justiz zu schützen. Alemán musste mit einem Prozess wegen Korruption und Unterschlagung rechnen, Ortega fand sich mit dem Vorwurf seiner Stieftochter Zoilamérica Narváez konfrontiert, er habe sie ab ihrem elften Lebensjahr missbraucht. Die Anschuldigungen wurden nicht ernsthaft bestritten. Beide Männer konnten sich aber hinter ihrer Immunität verschanzen. Um sich auch für die Zukunft abzusichern, vereinbarten sie, das Land und seine Institutionen untereinander aufzuteilen. Dieses Übereinkommen, das später eine zweite Auflage erfahren sollte, ging als Pakt - *el pacto*- in die nicaraguanische Geschichte ein. Der Pakt hatte auch einen ökonomischen Aspekt. Als die mit viel zu geringer Liquidität ausgestatteten Privatbanken der Reihe nach bankrott gingen, wurden mit Steuergeldern jene Banken gerettet, die den Finanzimperien der FSLN und Arnoldo Alemáns nahe standen. Unliebsame Konkurrenz wurde somit einfach ausgeschaltet. Diese Hinterzimmer-Vereinbarungen und die Ausschaltung aller Rivalen, die Daniel Ortega die Parteiführung hätten streitig machen können, mussten die Partei zerreißen. Die bereits 1994 entstandene MRS unter Sergio Ramirez und Dora Maria Téllez erhielt weiteren Zulauf, konnte allerdings nie über die städtischen Intellektuellen hinaus eine echte Basis aufbauen. Auch jenseits der MRS gibt es aber viele Bürgerinnen und Bürger Nicaraguas, die sich als Sandinisten bezeichnen, den *Danielismo* – eine auf den Caudillo Ortega zentrierte FSLN – allerdings strikt ablehnen.

Nach drei verlorenen Wahlen wollte Daniel Ortega 2006 bei seinem letzten Versuch, das verlorene Amt zurück zu erobern, auf Nummer sicher gehen. Für einen Wahlsieg wurden vier günstige Voraussetzungen geschaffen:

- Ein neues Wahlgesetz erleichtert es ohne Stichwahl Präsident zu werden. Eine einfache Mehrheit von 35% der Stimmen genügt, wenn der nächste Kandidat mindestens fünf Prozentpunkte dahinter liegt. Ortegas Potential bei den vorangegangenen Wahlen lag zwischen 38% und 43%;
- die Spaltung der Liberalen. Nur mit drei starken Kandidaten konnte die Rechnung von Ortega aufgehen. Die Spaltung wurde dadurch erreicht, dass Präsident Enrique Bolaños die Verurteilung seines Vorgängers Alemán nicht verhinderte;
- die Versöhnung mit der Kirche. gekrönt dadurch, dass das neue Gesetz zum Schwangerschaftsabbruch kurz vor der Präsidentschaftswahl mit Zustimmung der FSLN noch durch das Parlament verabschiedet wurde;
- eine abenteuerliche Allianzpolitik, insbesondere durch den Pakt zwischen Ortega und Alemán.

Der prominenteste Schritt in der neuen Allianzpolitik war die Einbeziehung von Kardinal Erzbischof Miguel Obando y Bravo, der während der Revolution als eigentlicher Oppositionsführer fungiert hatte. Das Foto mit der historischen Verbrüderung zwischen Ortega und Obando sah man im Wahlkampf vor allem in den Dörfern, wo der traditionelle Katholizismus noch tief verankert ist. Über die Beweggründe des Kardinals, die Allianz mit den Sandinisten einzugehen, wird viel spekuliert. Zum einen dürfte ihn persönlicher Groll gegen Präsident Bolaños getrieben haben, der die staatlichen Stipendien für die katholische Privatuniversität *Redemptoris Mater* gestrichen hatte. Außerdem hatte Bolaños die Zollbefreiung für das erzbischöfliche Beschaffungsamt beendet, das mit Importautos schwunghaften Handel getrieben hatte. Manche meinen auch, Lenin Cerna habe ein ernstes Wort mit dem Kardinal geredet. Der ehemalige sandinistische Geheimdienstchef gebiete noch immer über die Archive des aufgelösten Staatssicherheitsdienstes und habe in sämtlichen staatlichen Institutionen seine Spitzel. Er wisse zudem gut Bescheid über größere und kleinere Korruptions- und Sexaffären von Geistlichen und Befreiungstheologen. Cerna ist in den letzten Jahren zum wichtigsten Mann hinter Daniel Ortega geworden.

Schon 2005 ließ sich Daniel Ortega mit seiner langjährigen Lebensgefährtin Rosario Murillo in der neuen Kathedrale von Kardinal Obando y Bravo trauen. Symbolträchtiger hätte er diesen neuen Weg nicht beginnen können. Zudem verabschiedete die Nationalversammlung auf Initiative der FSLN eine Woche vor den Wahlen 2006 ein Gesetz, das jeden Schwangerschaftsabbruch unter Strafe stellt, auch wenn medizinische oder soziale Indikationen vorliegen. Neue politische Allianzen mit ehemaligen *Contras*, allen voran Vizepräsident Jaime Morales Carazo, sollten Stimmenmaximierung garantieren. Der Plan ging auf. Daniel Ortega gewann die Wahlen im November 2006 mit etwas mehr als 38% der Stimmen. Allerdings sind letzte Zweifel über die Legitimität des Ergebnisses nicht ausgeräumt worden. Der Wahlrat ist die Auszählung von 6% der Stimmen bis heute schuldig geblieben – 6%, die das Resultat hätten kippen können.

Die Regierung Ortega II legte zunächst ein hohes Tempo vor. Mit der Abschaffung der Schulgebühren und freiem Zugang zu medizinischer Behandlung wurden soziale Akzente gesetzt. Das Programm *Hambre Cero* soll durch die Verteilung von trächtigen Kühen, Schweinen, Hühnern und Saatgut an Kleinbauern gleichzeitig die Armut auf dem Land lindern und die Produktion von Grundnahrungsmitteln steigern. Allerdings werden die Begünstigten von den Parteistrukturen, so genannten Volksräten (*Consejos de Poder Ciudadano, CPC*) ausgewählt, die auch mit der Abwicklung betraut sind. Der Verdacht des Klientelismus drängt sich auf. Schließlich sind die CPC Strukturen, die parallel zur öffentlichen Verwaltung in den Gemeinden und Regionen existieren und der Partei unterstehen. Koordiniert werden sie von der Präsidentengattin Rosario Murillo höchstpersönlich. Außerdem führt die Abwicklung durch Personen, die von Landwirtschaft nichts oder wenig verstehen, zu einer Reihe von Problemen: Kühe wurden an Bauern geliefert, die über kein Land zum Futteranbau verfügen. Die importierten Schweine sind in der Haltung zu teuer und werden von vielen Familien lieber gleich verzehrt als für Zuchtzwecke eingesetzt.

### **Was bleibt**

Der Sandinismus war eine Idee, die so viele faszinierte, weil er ein humanistisches Weltbild mit politischer Offenheit verband, weil er sich – zumindest in der Theorie – nicht durch die Unterdrückung anderer Meinungen,



sondern durch die Kraft der Überzeugung durchsetzte. Deswegen ist der Sandinismus als Leitbild für eine gerechte Gesellschaftsordnung noch immer in den Köpfen präsent. Was Daniel Ortega und seine Freunde nun im Namen des Sandinismus betreiben, erinnert allerdings viel mehr an die autoritären Strukturen des Realsozialismus, wo ein relativer Gewinn an Verteilungsgerechtigkeit eben nicht mit politischer Freiheit einherging.

Kleinere Oppositionsparteien, besonders die MRS und die Konservative Partei, wurden vor den Kommunalwahlen 2008 für aufgelöst erklärt. Das Parteienspektrum verengte sich auf FSLN, Liberale und ein paar unbedeutende Satellitenparteien. Auch zivilgesellschaftliche Opposition wird nicht geduldet. Vor allem die Frauenbewegung, die sich u. a. für die Entkriminalisierung der Abtreibung einsetzt, wird schikaniert und massiv in ihrer Arbeit behindert.

Der real existierende *Danielismo* ist die Herrschaft einer kleinen Clique, die auf Klientelwirtschaft aufgebaut ist und die militaristischen Züge der Revolutionszeit reproduziert. Verwaltungsangelegenheiten werden wie Staatsgeheimnisse gehütet. Wer unangenehme Fragen stellt, wird als Gegner denunziert. Gleichzeitig ist die Parteimitgliedschaft kein Privileg mehr, das man sich erarbeiten muss. Vielmehr wird vor allem den Staatsangestellten der FSLN-Mitgliedsausweis geradezu aufgedrängt. Es wird über den Plan spekuliert, die FSLN wolle zu den nächsten Wahlen mehr Mitglieder haben, als sie bisher jemals an Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte. Ein neuer Wahlschwindel werde bereits vorbereitet, mutmaßt die Opposition.

Was also bleibt vom Sandinismus jenseits verhärteter Parteistrukturen? In den 1980er Jahren wurde das Ideal des „neuen Menschen“ verbreitet, der sich durch die Revolution entfalten sollte – von ihm hatte schon Sandino geträumt. Niemals habe ich jemanden getroffen, der oder die diesem Ideal voll entsprochen hätte. Aber ich habe viele kennen gelernt, die sich ehrlich darum bemühten, die ihr Leben voll in den Dienst der Revolution stellten und Utopien für machbar hielten – diese Menschen gibt es auch heute noch. Die offizielle Politik indes produziert heute sicher nicht den „neuen Menschen“, sondern vielmehr den „alten Opportunisten“, der es sich schon unter Somoza zu richten verstand und der heute wieder sein Fähnchen nach dem Winde hängt. Dafür, so meine ich, ist das Etikett *Sandinista* viel zu schade.

### Literaturverzeichnis:

**Borge, Tomás (1989):** La paciente impaciencia, Casa de las Américas, La Habana

**Fonseca, Carlos (1981):** Obras. Bajo la bandera del sandinismo. Editorial Nueva Nicaragua, Managua

**Leonhard, Ralf (1997):** Nicaragua: Die zweite Abwicklung der sandinistischen Revolution. In: Lateinamerika, Analysen und Berichte 21, Horlemann, Bad Honnef

**Leonhard, Ralf (2002):** Nicaragua: Konservativer Agrarunternehmer wird zum Hoffnungsträger. In: Lateinamerika, Analysen und Berichte 26, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster

**Pérez-Baltodano, Andrés (2003):** Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, Pensamiento Político y Estructuras de Poder en el Desarrollo Histórico de Nicaragua. Managua, Nicaragua: Instituto de Historia de

Nicaragua y Centroamérica (IHNCA) de la Universidad Centroamericana y Fundación Friedrich Ebert

**Ramirez, Sergio (1999):** Adiós muchachos: Una memoria de la revolución sandinista. Mexico City. Aguilar



## 1.2 Nicaragua zwischen Emanzipation und Autoritarismus. Die Befreiungserfahrung als Ressource für fortgesetzte Veränderung

Dieter Müller

Die Sandinistische Revolution löste nach der Gewalt von über 40 Jahren Somoza-Diktatur mit ihrem Sieg 1979 eine enorme Begeisterung in Mittelamerika und an vielen anderen Orten aus; es gab eine Aufbruchstimmung, die vielfältige Potentiale freisetzte. Tief greifende, radikale gesellschaftliche Veränderungen wurden eingeleitet und unter großer Anteilnahme umgesetzt: im Gesundheits- und Erziehungswesen, im nationalen *Kreuzzug* der Alphabetisierung, durch eine umfassende Landreform und vieles mehr. Für die Dichterin und damalige Vize-Kultusministerin Daisy Zamora war der revolutionäre Triumph auch ein kultureller: „Nicaragua braucht ein neues Konzept und eine neue Praxis der Kultur. Eine Konzeption, die auf die Interessen, die Ideale und Hoffnungen der Menschen eingeht, die selbst Autor und Protagonist dieses Konzepts sind.“ Gerade der basisdemokratische Anspruch, der Impuls der Selbstverwaltung in allen Bereichen der Gesellschaft, machte die nicaraguanische Revolution so anziehend. Wir waren Teil dieser Begeisterung, dieser Solidarität.

„Gesundheit ist Revolution“ war eine der Kernaussagen. Gesundheit bedeutet dabei immer noch mehr als die Abwesenheit von Krankheit, nämlich vielmehr das umfassende physische, psychische und soziale Wohlbefinden – mithin die Grundlagen für ein würdiges Leben und für jegliche Befreiung und Emanzipation. Die Krankenversicherung, die sowieso nur einen geringen Teil der Bevölkerung abdeckte, wurde abgeschafft und durch ein „Einheitliches Nationales Gesundheitssystem“ ersetzt, das allen das „Recht auf Gesundheit“ gewährte. Damit wurden die Erklärung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von Alma Ata aus dem Jahr 1978 und das Konzept der Primären Gesundheitsversorgung umgesetzt. Nicaragua wurde von der WHO zum Modellland erklärt. Dank der enormen finanziellen Solidarität in der Bundesrepublik konnte auch *medico international* einen wichtigen Beitrag leisten. Unter anderem bauten wir die komplette Gesundheitsinfrastruktur in der Grenzregion Rio San Juan auf. „Die nackten Füße Nicaraguas“ nannte der Schriftsteller und ehemalige Vizepräsident Sergio Ramirez diese Region wegen ihrer Armut und geographischen Lage. Unser Partner in den 1980er Jahren war das Gesundheitsministerium und somit die sandinistische Regierung; unsere solidarische Unterstützung galt dem Volk von Nicaragua.

Sehr schnell wurde Nicaragua aber eine neue Front aufgezwungen. Es galt sich gegen die militärische Aggression der Reagan-Administration zu verteidigen, die über die sogenannte *Contra*, die Konterrevolution, inszeniert wurde. Erneut wurde „Gewalt“ zu einem prägenden Faktor für die nicaraguanische Gesellschaft, die militärische Gewalt und die Gewalt der wirtschaftlichen Boykottmaßnahmen. Über 30000 Menschen starben im Krieg gegen die Contra, die schwache Volkswirtschaft wurde stranguliert. Kriegsmüdigkeit und Mangelwirtschaft werden am häufigsten als Ursachen dafür benannt, dass die FSLN die Wahlen 1990 verlor. Weniger prominent wird davon gesprochen, dass bereits in den 1980er Jahren die Idee der Basisdemokratie immer mehr hinter einer pseudolinken Phraseologie verschwand. Aus Ansätzen der Selbstverwaltung wurde immer mehr Planung von oben.

Der Sieg der FSLN bei den letzten Präsidentschaftswahlen Ende 2006 hat bei manch einer und manch einem die Hoffnung geweckt, nun werde Nicaragua nach

17 Jahren neoliberaler Regierungen wieder an die Revolution der 1980er Jahre anknüpfen. Die zweijährige Praxis der Ortega-Regierung hat diese Hoffnungen nicht bestätigt, auch wenn es umgehend wieder kostenfreien Zugang zu Gesundheit und Erziehung gab und verschiedene Sozialprogramme sowie eine erneute Alphabetisierungskampagne gestartet wurden. Eine neue Begeisterung will nicht aufkommen, und die Revolutionsrhetorik kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Nicaragua autoritär regiert wird. Wie lässt sich der autoritäre Führungsstil erklären, was ist aus Daniel Ortega, der FSLN, dem Sandinismus geworden? Was wurde aus der emanzipatorischen Erfahrung?

Die meisten Analysen beginnen mit der Wahlniederlage der FSLN bei den Präsidentschaftswahlen von 1990 und mit der anschließenden *Piñata*, der Aneignung von Staatsbesitz durch die sandinistische Partei und viele ihrer Funktionäre. Einen „ethischen Harakiri“ nennt dies María López Vigil, Schriftstellerin und Chefredakteurin von *Envío*, der renommierten Monatszeitschrift der Jesuitenuniversität *Universidad Centroamericana* (UCA). Ausgeblendet bleibt bei einer solchen Betrachtung unter anderem die Tatsache, dass die FSLN jahrelang im Untergrund agieren musste. Wie andere Bewegungen der nationalen Befreiung war auch sie notwendiger Weise eine politisch-militärische Kaderorganisation, keine basisdemokratische Vereinigung. Sie war somit im Kern auch autoritär.

Der von außen aufgezwungene Contra-Krieg hat dieser Logik rasch wieder Nahrung gegeben und sie auch bei vielen verankert, die nicht unmittelbar am Befreiungskampf beteiligt waren. Nicht vergessen werden darf auch, dass die nicaraguanische Gesellschaft über Jahrhunderte extrem autoritär geprägt war: Patriarchat, Feudalsystem, die konservativen und liberalen Caudillos, kriegerische Eingriffe von außen und nicht zuletzt die Kirche haben eine autoritäre Gesellschaft zementiert. Das geschah zunächst unter Berufung auf göttliche Vorsehung und später, angesichts des wachsenden Einflusses der USA, in Form eines „resignierenden Pragmatismus“. Dieser sei nichts anderes als die säkularisierte Form der Vorsehung, erkannte der nicaraguanische Soziologe Pérez Baltodano. In Politik und Wirtschaft, aber auch in Familie und Erziehung besteht diese bis heute fort.

Das revolutionäre Intermezzo hat gewiss viel bewegt. Es war Teil des utopischen Gedankens, eine gesamte Gesellschaft in „neue Menschen“ zu transformieren. Das verschaffte der nicaraguanischen Revolution viel Zuspruch. Zehn Jahre sind eine viel zu kurze Zeit, um eine derartige Veränderung breit zu verankern. Aber der Widerstand gegen die Somoza-Diktatur, der Sieg der Revolution und die anschließenden Prozesse zugunsten der Armen und Ausgeschlossenen waren für viele tausend Menschen prägend. Diese Menschen wurden dadurch dauerhaft verändert. Sie nahmen die Aussage Ortegas nach den verlorenen Wahlen ernst, man werde ab jetzt von unten regieren. Unter ihnen waren auch jene, denen nach 1990 unsere Solidarität galt, in ihren Bemühungen um Beibehaltung emanzipatorischer Prozesse. Die große revolutionäre „Klammer“ gab es jetzt allerdings nicht mehr, die Entwicklungen geschahen vielmehr vor dem Hintergrund des entfesselten Neoliberalismus.

Vertreterinnen der Frauenbewegung gehörten zu den ersten, die bereits gegen Ende der 1980er Jahre erkannten, dass sich ihre „Selbstbefreiung“ ohne eine „Befreiung“ von Regierung und Partei nicht ereignen werde. Nach 1990 waren einige von ihnen unsere Partnerinnen. Wir unterstützten sie in ihrem Kampf für autonome Räume, etwa Frauen- und Geburtshäuser. Angesichts des massiven Abbaus und der Privatisierung der zuvor freien öffentlichen Gesundheitsver-



sorgung ging es ihnen um konkrete, praktische Angebote für Frauen. Sie wollten aber auch im politischen Feld das umfassende Recht auf Gesundheit erstreiten. Die Frauenbewegung ist nicht homogen, aber sie spielt bis heute eine zentrale Rolle, was die Bemühung um Emanzipation betrifft. Das gilt gleichermaßen gegenüber den neoliberalen Regierungen wie aktuell gegenüber der Regierung Ortigas. Zuletzt steht vor allem das von der FSLN mitgetragene Verbot eines therapeutischen Schwangerschaftsabbruchs in der Kritik. Auf diese Stärke der Frauenbewegung und ihren Widerstand reagierten sandinistische Partei und Regierung mit extremer Härte.

Wir solidarisierten uns auch mit jenen, die ursprünglich aus dem sandinistischen Gesundheitsministerium kamen und nun die Ideale der Basisgesundheitsversorgung als Nichtregierungsorganisation weiter verfolgen wollten. Es gab in allen erdenklichen Bereichen einen wahrhaften Boom an NGO-Neugründungen. Ihre Finanzierung war gesichert, weil die konkrete, solidarische Zusammenarbeit mit den Menschen weiter gehen sollte. Der Staat oder kommunale Verwaltungen aber waren als Partner nicht mehr gefragt. Der Hurrikan Mitch bildete 1998 eine neue Zäsur. *Medico* versuchte gemeinsam mit den Betroffenen des Erdbebens am Vulkan Casita, einen ganzheitlichen Gesundheitsansatz zu verwirklichen. In El Tanque entstand mit Unterstützung von *medico* ein Dorf komplett neu. Dass dieser Versuch gelang, lag vor allem daran, dass die Initiative von den Menschen selber ausging. Statt fatalistisch auf milde Gaben zu warten, besetzten sie eine Finca und suchten aktiv um Unterstützung. *Medico* sagte diese spontan zu. In El Tanque gibt es nicht nur eine Gesundheitsstation; die Bewohnerinnen haben sich eine Lebensgrundlage geschaffen: Häuser und Land (mit Besitzurkunde), Schulen und kommunale Einrichtungen, Alphabetisierung und Erwachsenenbildung waren ebenso Bestandteil des Projekts. Auch psychosoziale Arbeit oder die Auseinandersetzung mit Gewalt in der Familie standen auf der Agenda. Der Erfolg von El Tanque beruhte nicht zuletzt darauf, dass viele der am Projekt Beteiligten gestandene Bauernführerinnen und -führer sind, die im Widerstand gegen Somoza groß wurden und ihre Parzellen im Rahmen der sandinistischen Agrarreform erhalten haben.

Die ehemalige Gesundheitsministerin und *medico*-Partnerin Dora Maria Tellez sagte vor einigen Jahren in einem Interview: „Ich glaube nicht, dass die Revolution verloren ging. Sie war erfolgreich. Je mehr Zeit vergeht, desto überzeugter bin ich davon. In den Köpfen der Nicaraguaner wurde verankert, dass sie Rechte haben: Menschenrechte, politische und soziale Rechte.“ Dem stimme ich zu, das zeichnet Nicaragua auch weiterhin aus. Das macht einen deutlichen Unterschied und daran knüpfen wir in unserer Solidarität mit den Menschen dort an. Wir stehen an der Seite jener, für die die Revolution Befreiung und Emanzipation war. Für die sie eine Identität und eine Zugehörigkeit gegeben hat; die ihnen Werte vermittelt hat, die sie unter anderen Bedingungen sicherlich nicht gehabt hätten. Diese Menschen haben auf ihre Weise dazu beigetragen, Nicaragua zu verändern und den Menschen andere, bessere Möglichkeiten zu schaffen. Sie alle sind aber auch „Überlebende“, die damit leben müssen, dass viele ihrer MitstreiterInnen bei der Verteidigung dieses politischen Projektes den Tod gefunden haben. Es ist ein Projekt, das sie geleitet hat, und das in der übergeordneten Dimension ebenfalls „gestorben“ ist, wenngleich es im „Kleinen“ vielerorts weiter existiert. Wir haben in der Zusammenarbeit mit den Menschen vor Ort gelernt, dass emanzipatorische Prozesse nicht tatsächlich umgesetzt werden können, wenn wir nicht anerkennen, dass Veränderung breiter angelegt werden muss. In der solidarischen Zusammenarbeit müssen wir auf die Menschen



eingehen und auf die Gegebenheiten, die sie prägen. Die Grundbedürfnis-Theorie des chilenischen Ökonomen Max Neef war uns dabei eine wichtige Hilfe. Zu den Grundbedürfnissen, deren Erfüllung erst eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht, zählt Neef neben der durch Nahrungsmittel und Wohnraum gesicherten Subsistenz den Zugang zu Gesundheit ebenso wie Sicherheit, Affekt, Kreativität, Teilhabe am und Identifikation mit dem Gemeinwesen.

Unser neuer Projektpartner, das *Centro Valdivieso*, hat die These geprägt, Nicaragua sei ein „País Multiduelos“. Das *Centro* schöpft diese Erkenntnis aus seinen Erfahrungen in der Arbeit mit Gemeinden, die vom Hurrikan Mitch betroffen waren und beschreibt Nicaragua als ein Land vielschichtiger Verletzungen und Wunden, in dem die Mehrheit der Bevölkerung mit noch nicht akzeptierten, assimilierten und somit nicht überwundenen Traumata behaftet ist. Vergleichbare Erfahrungen haben sowohl unsere Projektpartnerin, die Frauenorganisation *Maria Elena Cuadra* (MEC), als auch wir selber gemacht, in El Tanque und im aktuellen Projekt La Palmerita, das mit „Opfern“ der Kaffeekrise vor acht Jahren arbeitet. Schnell wurde deutlich, dass das unmittelbare Trauma – der Verlust von Angehörigen im Falle von El Tanque bzw. der Verlust der ökonomischen Lebensgrundlage im Falle der ehemaligen Kaffeepflücker – von weiteren „Wunden“ überlagert ist, die manchmal weit stärker schmerzen. Da ist der Ehemann, der sich nachts zur Tochter legt und sie belästigt. Oder die eigene Vergewaltigung durch den Vater oder einen anderen Verwandten. Oder der im Krieg gegen die Contra gefallene Sohn, Bruder, Ehemann. Oder die *Compañeros*, die man sterben sah, ohne ihnen helfen zu können. Vertrauensverlust, fehlende Solidarität untereinander, Aggressivität, Apathie, Abschottung – solche Auswirkungen waren und sind Faktoren, die im aktuellen Projekt in La Palmerita ebenso eine zentrale Rolle spielen wie andererseits großes Engagement, Kreativität, faszinierende Überlebenskünste und vieles mehr. An dieser Stelle möchte ich versuchen, den LeserInnen dieses Spannungsverhältnis anhand konkreter Personen ein wenig näher zu bringen. Es geht mir dabei keinesfalls darum, diese Personen zu kritisieren oder bloßzustellen. Ich möchte vielmehr aufzeigen, wie sich das bisher Geschriebene in meiner konkreten Arbeit darstellt. Die meisten der Familienoberhäupter in La Palmerita sind zwischen 40 und 50 Jahre alt. Sie haben die Revolution als Kinder erlebt, als Jugendliche oder junge Erwachsene. Wenige Jahre später zogen sie in den Krieg gegen die Contra. Sie mussten nicht weit von zu Hause weg, denn wo sie lebten begann das Kriegsgebiet. Ihre Eltern waren meist selber Saisonarbeiter, und wenn sie eine kleine Parzelle Land hatten, so reicht diese heute nicht, um jedem der Söhne einen Anteil zu vererben.

Da ist beispielsweise Oscar, einer der Anführer des Hungermarsches, der letztlich nach La Palmerita führte. Als jüngster Sohn wuchs er unter Frauen auf, denn sein Vater und die älteren Brüder waren die meiste Zeit abwesend, sie waren auf der Suche nach Arbeit und Einkommen. Kam der Vater mal nach Hause, so erzählt Oscar, musste er sich in den Lagerraum verziehen; er sollte nicht mitbekommen, was die Erwachsenen redeten und taten. In den 1980er Jahren leistete er seinen Militärdienst in der sandinistischen Volksarmee und avancierte dort zum Agenten des militärischen Geheimdienstes. Im Kriegsgebiet erfüllte er nachrichtendienstliche Aufgaben, er war zuständig für Propaganda und Feindzersetzung. Seine Kinder und deren Mutter leben nicht mit ihm in La Palmerita. Er hatte in der Neusiedlung immer eine Leitungsfunktion und bis vor kurzem war er Vorsitzender des Dorfkomitees, dessen Stärkung Teil der Projektaktivitäten war. Ohne Zweifel, Oscar hat sich sehr für die Leute eingesetzt, vor allem aber für seinen *Clan*. Seine



Erfahrungen in Propaganda und Agitation waren ihm dabei sehr hilfreich. Offener Kritik und offenen Auseinandersetzungen hingegen ist er meist aus dem Weg gegangen. Je größer das Vertrauen der Menschen von La Palmerita gegenüber dem Projektteam wurde, desto mehr sah er seine Vormachtstellung gefährdet. Als vor einem Jahr die zweiwöchentlichen Koordinationsitzungen aus dem Büro der MEC in León nach La Palmerita verlegt wurden, kippte das Verhältnis endgültig. Nun konnten alle teilnehmen und das Leitungsgremium des Komitees konnte nicht mehr entscheiden, was den Mitbewohnern im Dorf in welcher Form berichtet wurde. Als Oscar dann noch viele MitstreiterInnen für eine sehr unglücklich verlaufende Aktion startete, die nicht im Geringsten das Ergebnis erbrachte, mit dem er die Unterstützung Vieler dafür gewonnen hatte, verlor er das Vertrauen der Mehrheit im Dorf. Ende letzten Jahres hat er seine Sachen gepackt und ist wieder in den Norden gezogen.

Da ist Maria, Koordinatorin für Erwachsenenbildung. Ihr Vater war Offizier und überzeugter Somozist. Das Aufbegehren gegen die Diktatur half ihr, sich von ihrem Elternhaus und dem autoritären Vater zu lösen. Das war ein schwieriger Prozess. Sie schloss sich der *Frente* an, studierte und wurde Lehrerin. Gelernt hat sie den für Nicaragua typischen autoritären Frontalunterricht; in ihm muss den Kindern vermeintliches Wissen eingetrichtert werden. Trotz all ihrer Emanzipation als Frau und ihrer Erfahrungen in den vielen Jahren, in denen sie sich in einer Frauenorganisation engagierte, fällt sie auch heute noch oft in diese spezifische Lehrerinnenrolle zurück. Andererseits zeichnet sie und ihre Kolleginnen aber aus, dass sie wirklich mit den Leuten arbeiten. Sie sind vor Ort, hören ihnen zu, lassen sich auf sie ein. So etwas kann man beim besten Willen nicht von allen Organisationen in Nicaragua behaupten, schon gar nicht von staatlichen und kommunalen Einrichtungen. Marias Söhne sind beide Berufssoldaten geworden.

Da ist Julia, die Projektkoordinatorin. Sie schloss sich als junge Frau der *Frente* im Untergrund an und wurde Kämpferin. In den 1980er Jahren wurde sie von der Partei mit unterschiedlichen Aufgaben betraut. Zuletzt war sie im Auftrag des Frauensekretariats der CST, der sandinistischen Gewerkschaftszentrale, für die Organisation der Minenarbeiterinnen in der Provinz León zuständig. In den frühen 1990er Jahren löste sie sich mit anderen Frauen von der CST und gründete mit diesen die Frauenorganisation *Maria Elena Cuadra*, die heute unter anderem mit den Arbeiterinnen der *Maquila*-Betriebe in den Freihandelszonen arbeitet. Als 1998, im Gefolge des Hurrikans Mitch, fünf Dörfer am Hang des Vulkan Casitas von einer Schlammlawine niedergewalzt wurden und fast 3000 Menschen starben, war sie unter den Ersten, die vor Ort waren und spontan Hilfe leisteten – ohne irgendein Projekt, ohne irgendeine Finanzierung, ohne eine Anweisung der Partei. Es waren „ihre Leute“, und für sie bestand nicht der geringste Zweifel, dass ihr Platz angesichts dieser enormen Tragödie wie früher an deren Seite war. Julia ist bis heute *Militante* der FSLN; hin und wieder treibt einen ihre „alte“ Kaderlogik zur Verzweiflung, mit der sie Probleme im Projekt angeht. Sie agiert konspirativ, belohnt die vermeintlich „Positiven“ und kanzelt die vermeintlich „Negativen“ ab. Die Ereignisse nach den Kommunalwahlen in León im vergangenen Jahr, vor allem die interne Parteiorder, gegen eine Demonstration der Opposition gewaltsam vorzugehen, haben Julia in ihren Grundfesten erschüttert.

Mit diesen Widersprüchen, dem Pendeln zwischen emanzipatorischen Aufbrüchen und dem Verharren in historisch und kulturell autoritär geprägten Verhaltensmustern, sind wir in Nicaragua auf allen Ebenen ständig konfrontiert. Die wichtigsten „Wunden“, die das *Centro Valdivieso* identifiziert hat, sind:

- sexueller Missbrauch,

- die Wunden des Krieges,
- zerstörte Träume aufgrund der „verlorenen“ Revolution,
- Schwierigkeiten infolge der kriegsbedingten Migration,
- abwesende oder die Familie verlassende Väter,
- Naturkatastrophen (Erdbeben, Hurrikane, Überschwemmungen)
- sowie zahlreiche Probleme infolge struktureller Armut.

Ausgehend von einem systemischen und Generationen übergreifenden Ansatz analysiert das *Centro Valdivieso* diese individuellen und kollektiven Verletzungen und Wunden als eine schwere Last, für die notwendigen Veränderungen im Land ebenso wie für jene, die sich zum Ziel setzen, diese Veränderungen voranzutreiben. Das *Centro* hat eine spannende Herangehensweise begonnen, die sie „Psychosoziale Prozesse für die soziale Transformation“ nennen. In deren Rahmen arbeiten sie mit lokalen Netzwerken, sozialen Organisationen und NGOs zusammen. Erfolg versprechende Strategien der sozialen Intervention sollen entwickelt werden. Dafür müssen nach der Ansicht des *Centro* die subjektiven Perspektiven derjenigen, mit denen sie arbeiten, erkannt und anerkannt werden. Die Organisationen müssen aber auch selber über Räume und Methoden für die Analyse, die kritische Reflexion und vor allem die Förderung der sozialen Transformation verfügen. „Es geht darum das Positive des revolutionären Projektes wieder aufzugreifen, Kräfte zu sammeln und unsere Lebenswelten neu zu erfinden. Nicaragua verdient es“, lautet das Fazit der mexikanischen Psychologin Eugenia Monroy.

Davon ist in der aktuellen Regierungspolitik Nicaraguas wenig zu spüren; Präsident Ortega ist jedenfalls gewiss nicht der Garant dafür. Im Gegenteil: Die Sandinisten, die heute an der Regierung sind, verschanzen sich hinter Revolutionsbarock, Assistenzialismus und Klientelismus in ihrer autoritären Wagenburg. Während zu dieser nur Zugang hat, wer uneingeschränkte Loyalität verspricht, gilt unsere Solidarität heute weiterhin den emanzipatorischen Projekten in Nicaragua, mit denen wir durch die Widersprüche hindurch zusammen arbeiten.



## 2 Entwicklungspolitische Praxis

### 2.1 Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Nicaragua, Erfolge und Herausforderungen

Wolfram Klein

Wer entwicklungspolitisch mit Nicaragua zu tun hat – das hatte ich als BMZ-Referent für die „bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Nicaragua“ sechseinhalb Jahre lang (bis Februar 2010) – wird nicht um eine gewisse Sorge und Skepsis herum kommen. Nicaragua war nach Haiti immer das ärmste Land Lateinamerikas und der Karibik; und das blieb es. Die Entwicklung des Landes kommt weder in relativen Größen – verglichen mit der Entwicklung der Nachbarstaaten –, noch in absoluten Zahlen – gemessen etwa am Rückgang der extremen Armut in den letzten 19 Jahren – so voran, dass sich Entwicklungspolitiker zurücklehnen könnten. Nicaragua hat ein Pro-Kopf-Einkommen von 980 US-Dollar pro Jahr. Im internationalen *Human Development Index* schneidet das Land im Jahr 2006 mit Platz 120 (von insgesamt 179) ähnlich ab wie Bolivien (111), Honduras (117) und Guatemala (121). Laut Weltbank lebten im Jahr 2001 rund 80% der Nicaraguaner nach internationalen Kriterien in Armut, über die Hälfte davon (45%) in extremer Armut.<sup>2</sup> Die Daten des nationalen Zensus zeigen für den Zeitraum von 2001 bis 2005 einen leichten Anstieg der Armut (um rund 2%) und der extremen Armut. Laut Weltbank ist der Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am Konsum zwischen 2000 und 2007 von sehr niedrigen 4,2% noch einmal gefallen, auf 3,8%. Besorgnis erregend ist insbesondere die extreme Armut an der seit jeher vernachlässigten Atlantikküste.

Dieses erste entwicklungspolitische Fazit steht in denkwürdigem Gegensatz zur politischen Wahrnehmung im nicaraguanischen Inland, nicht minder aber auch im Ausland. Hier prallen Weltanschauungen und die damit verbundenen Hoffnungen seit 30 Jahren mit voller Wucht aufeinander. Nicaragua war in den 1980er Jahren buchstäblich Schlachtfeld dieser Anschauungen und ist es heute mit einigen Verschiebungen immer noch. Dabei hat keine politische Kraft wirklich nachhaltige Erfolge vorzuweisen: Weder die sandinistische Revolutionsregierung der 1980er Jahre, noch die demokratische Öffnung der 1990er Jahre, die bis 2007 zu drei aufeinander folgenden liberalen Regierungen und zu Milliardenzuschüssen von über vierzig im Land vertretenen Geberinstitutionen führte, haben entscheidende Entwicklungsimpulse zu geben vermocht. Die Armut sank, aber sie sank viel zu langsam. Nach 17 Jahren bürgerlich-liberaler Regierungen ist Daniel Ortega seit Anfang 2007 zum zweiten Mal im Amt, diesmal als demokratisch gewählter Präsident. Die Entwicklungserfolge seiner Regierung sind bislang aber ebenso bescheiden wie die seiner Vorgänger.

Es sei daher zunächst eine Feststellung erlaubt: In Nicaragua wurden und werden Entwicklungskonzepte exemplarisch – man könnte fast sagen „stellvertretend“ – verfochten und durchgeführt, wie sie unterschiedlicher kaum sein können. Das sandinistische Konzept könnte man als „revolutionär-nationales“ Entwicklungskonzept mit hohem sozialen Anspruch bezeichnen, das sich daran anschließende Konzept als bürgerlich-liberales mit Schwergewicht auf der (markt-) wirtschaftlichen Entwicklung. Beide Konzepte waren und sind in Nicaragua jedoch nicht

---

<sup>2</sup> Daten des *World Development Report* 2007. Die international vergleichbaren Daten legen für Armut eine Kaufkraft von weniger als 2 USD, für extreme Armut von weniger als 1 USD am Tag fest.

durchgreifend erfolgreich. Woran liegt das? Und wie gehen wir in der Entwicklungspolitik damit um? Das sind zwei klare Fragen, auf die Antworten zu geben alles andere als leicht fällt.

Eine erste, häufig vertretene These zur Erklärung der geringen Entwicklungserfolge Nicaraguas unterstellt, dass es gerade die Gegensätzlichkeit der Entwicklungskonzepte und die starke politische Polarisierung seien, die eine Herauslösung Nicaraguas aus der Unterentwicklung verhindere. Es bestehe kein Grundkonsens zwischen den zwei mächtigen Lagern der Sandinisten und der Liberalen, demzufolge sei in der nationalen Entwicklungspolitik insgesamt keine kontinuierliche „Linie“ erkennbar. Man sei vor allem damit beschäftigt, sich gegenseitig zu behindern und zu lähmen sowie das von der anderen Partei Aufgebaute so schnell wie möglich wieder einzureißen. Ich halte diese Erklärung nicht für vollständig falsch, aber dennoch für schwach. Auch Länder wie Brasilien oder Chile, selbst El Salvador sind politisch polarisiert, haben aber deutlichere Fortschritte zu verzeichnen. Und die Sandinisten haben in den 1980er Jahren zehn Jahre am Stück regiert, die Liberalen darauf siebzehn. Beide Lager hatten also mehr Zeit als in vielen anderen Ländern.

Eine zweite These macht, vereinfacht ausgedrückt, die aktuelle Unterentwicklung Nicaraguas für die künftige Unterentwicklung verantwortlich. Die Menschen in Nicaragua seien so bedürftig und schlecht ausgebildet, die staatlichen Institutionen so schwach, dass Entwicklungsanstrengungen zwangsläufig sehr leicht verpuffen. Diese These hat eine falsche und eine richtige Seite. Einerseits verkennt sie, dass es Staaten und Gesellschaften gibt, die keine besseren Ausgangsvoraussetzungen hatten, die aber insgesamt besser gefahren sind. Es ist eben *nicht* egal, was eine Regierung tut oder wie und woran eine Gesellschaft sich orientiert. Diese Problematik greift der Bertelsmann Transformationsindex auf, wenn er zwischen dem Ranking, das ein Land einerseits aktuell bei der Transformation zur marktwirtschaftlichen Demokratie einnimmt (Status Index) und der Management-Leistung in den letzten Jahren (Management Index) unterscheidet. Nicaragua schneidet hier nicht gut ab.<sup>3</sup> Richtig an der oben genannten zweiten These ist jedoch, was die Entwicklungsforschung wieder und wieder bestätigt hat: Ohne ein Mindestmaß an entwickelter Staatlichkeit geht es nicht – *institutions matter*. Unzweifelhaft sind die lateinamerikanischen Staaten personell und strukturell schwach, insbesondere die zentralamerikanischen. Und innerhalb Zentralamerikas gehört der nicaraguanische zu den schwächsten. Abzulesen ist das unter anderem daran, dass die (staatlichen) Ausgaben für Armutsbekämpfung von 8,7% des BIP im Jahr 1998 auf 13,4% 2006 gestiegen sind, ohne dass sich die Armutszahlen deutlich zum Besseren verschoben hätten. Die dritte und letzte These hat aus meiner Sicht für Nicaragua mit die größte Erklärungskraft. Sie benennt außerdem Gründe für die in der vorangegangenen These erläuterte Schwäche der nicaraguanischen Institutionen, die ja ihrerseits erklärungsbedürftig ist. Weniger die politische Polarisierung, als vielmehr das geringe Interesse der regierenden Eliten an demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Verbesserungen für die Bevölkerungsmehrheit sei es demnach, die Entwicklung hemmt und teilweise sogar ganz verhindert. Aussagekräftige Beispiele lassen sich hierfür ohne Weiteres finden – nicht nur die Selbstbereicherung führender Sandinisten in der *Piñata* zu Anfang der 1990er

---

<sup>3</sup> Die Governance-Indikatoren der Weltbank verzeichnen für Nicaragua im regionalen Vergleich schlechte Werte, darüber hinaus aber auch eine deutliche Verschlechterung von 1998 bis 2007. Ähnliche Ergebnisse verzeichnet der Bertelsmann Transformationsindex: Platz 54 bzw. 74 von 118 – in Lateinamerika schneiden nur Ecuador, Bolivien, Venezuela, Kuba und Haiti schlechter ab.



Jahre, sondern nicht minder die massive, selbst im zentralamerikanischen Maßstab unerhörte Korruption in der Amtszeit von Arnoldo Alemán oder die teilweise betrügerische Bankenkrise zu Anfang dieses Jahrzehnts. Eine nicaraguanische Besonderheit ist jedoch nicht nur, wie stark und wie erfolgreich die dominierenden Caudillos der liberalen und der sandinistischen Partei jedwede Erneuerung von innen abgeblockt haben, sondern auch, dass sie seit 2002/3 miteinander ein Zweckbündnis eingegangen sind. Mit dessen Hilfe konnten alle entscheidenden Ämter in Justiz, Parlament, Wahlbehörden und Verwaltung von willfährigen Parteimitgliedern besetzt und Entscheidungen immer wieder nach Gusto beeinflusst werden. Der Staat und seine Institutionen wurden gewissermaßen in Geiselnhaft genommen und fast nach Belieben manipuliert. Faden-scheinige Begründungen wurden stets nachgeschoben. Dadurch konnten 2008 Oppositionsparteien aufgelöst und Kommunalwahlen gefälscht, Anfang 2009 der eigentlich zu zwanzig Jahren Haft verurteilte Ex-Präsident Alemán plötzlich freigesprochen und im Oktober 2009 eine Wahlrechtsänderung durchgesetzt werden, die mit einem Mal die direkte Wiederwahl Ortegas im Jahr 2011 (und die aller Bürgermeister) ermöglicht. Kurzum: In Nicaragua sind keine Entwicklungseliten am Werke, sondern an Machtperpetuierung und Versorgung der eigenen Klientel interessierte Clans. Demokratische Konkurrenz und Gewaltenteilung sind kaum existent oder wirken wie ein Schatten – manchmal auch wie eine Parodie – ihrer selbst. Öffentliche Umfragen belegen dies: Das Vertrauen in die Regierung, den Staat und in die demokratischen Institutionen ist sehr niedrig und in den letzten Jahren weiter gesunken.<sup>4</sup> Dieses Misstrauen ist ein zusätzliches Entwicklungshemmnis, ist Teil eines sich selbst verstärkenden Mechanismus: In dem Maße, in dem die WählerInnen nichts mehr von ihrer Regierung erwarten und an ihren Einflussmöglichkeiten (ver-)zweifeln, werden die Kontrolle des staatlichen Handelns durch die Bevölkerung aufgegeben und der Selbstbereicherung der Mächtigen Tür und Tor geöffnet.

Falls diese Thesen stimmen, wären das schlechte Nachrichten für unser entwicklungspolitisches Engagement in Nicaragua – zumal für das Engagement auf staatlicher Ebene. Womit wir bei der zweiten Frage wären: Wie gehen wir in der Entwicklungspolitik mit dieser Lage um? Auch auf die Gefahr hin, in Widersprüche zu geraten: Wir analysieren die Lage und gehen dann mit Geduld und mit langem Atem in Bereiche hinein, in denen sich etwas erreichen lässt. Wir können also – trotzdem – etwas tun. Entwicklungspolitik setzt nicht erst seit gestern und nicht nur in Nicaragua dort an, wo von „guter Regierungsführung“ schlecht die Rede sein kann. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat lang-jährige Erfahrung damit, auch unter schwierigen Rahmenbedingungen glaubwürdige Partner zu finden und Ergebnisse zu erzielen. Ich möchte dafür einige Beispiele in Nicaragua nennen:

Im Schwerpunkt „Staatsmodernisierung und Dezentralisierung“ hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur transparenteren Finanzplanung der Kommunen und zu einer professionelleren Verwendung zentralstaatlicher Investitionsmittel auf der lokalen Ebene bei stetig wachsenden kommunalen Haushalten beigetragen. Mehr Mittel kommen vor Ort an. Viele Kommunen wurden und

---

<sup>4</sup> In einer Umfrage im Februar 2008 hielten nur 33% der Nicaraguaner ihren Präsidenten für glaubwürdig - das zweitschlechteste Ergebnis in ganz Amerika. Am niedrigsten ist ihr Vertrauen in die politischen Parteien (25%), am höchsten in die Medien (65%), die Armee (61%), die Kirche (60%) und die Polizei (54%). Laut Latinobarómetro 2008 sind nur 30% der Nicaraguaner mit der Demokratie zufrieden. Zwei Drittel halten die Demokratie aber noch für die relativ beste Regierungsform und lehnen ein autoritäres Regime ab.

werden außerdem bei der partizipativen Raumordnungsplanung beraten – eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung auf lokaler Ebene. Auch die in Nicaragua tätigen Nichtregierungsorganisationen hat die deutsche EZ gefördert – nicht nur über den Titel „private Träger“ des BMZ, sondern ebenso über die Beteiligung an gemeinsamen Geberfonds, mit denen vor Ort viel versprechende Ansätze und Vorhaben der einheimischen NGOs gefördert werden. Es geht dabei wohlgerne nicht nur um basisnahe Vorhaben der direkten Armutsbekämpfung, sondern auch um gesellschaftspolitisch relevante Vorhaben, wie etwa die Einhaltung von Menschenrechten und Frauenrechten, die Freiheit der Medien u.v.m., mit denen die Zivilgesellschaft zur Kontrolle staatlichen Handelns beiträgt. Für Gesellschaft und Politik in Nicaragua ist eine Fortsetzung dieser Unterstützung wichtig.

Im Schwerpunkt „Trinkwasser/Abwasser“ ist Nicaragua nach wie vor eines der bedürftigsten Länder der Region. Die Fortschritte der in den letzten zehn Jahren aufgebauten regionalen Wasserversorgungsgesellschaften in Matagalpa und Jinotega im Norden des Landes waren zeitweise langsam, aber insgesamt ermutigend. Die Versorgungsqualität hat sich – gerade auch für die armen Bevölkerungsschichten – deutlich verbessert. Die in diesem Rahmen gestiegenen Wassertarife waren und sind jedoch politisch sensible Themen. Die neue Führung der nationalen Wasserbehörde ENACAL setzt seit 2007 auf eine Rezentralisierung. Sie hat zugleich ihre internen Strukturen verbessert und auch eine breite Wasserstrategie erarbeitet. Für die deutsche EZ war und ist dies nun die Grundlage der weiteren Zusammenarbeit. Eine Kläranlage für Managua konnte 2009 in Betrieb gehen. Ein neues Vorhaben in Granada wurde im Mai 2009 begonnen.

Positiv zu bewerten ist, dass das Thema „Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ als weiterer Schwerpunkt der deutschen EZ in der Politik und Öffentlichkeit in Nicaragua mittlerweile einen höheren Stellenwert einnimmt als noch vor einigen Jahren. Die mit dem Thema beauftragten Institutionen sind dennoch finanziell und personell sehr schwach ausgestattet. Die deutsche EZ hat zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, zur Stabilisierung des Waldbestandes – Nicaragua hat die größten Waldbestände Zentralamerikas, Tendenz fallend –, zum Einsatz erneuerbarer Energien und zur Einbeziehung privater Akteure im Forstsektor beigetragen. Die Förderung nachhaltiger Produktionsmethoden in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Form von *Public Private Partnerships* hat eine wachsende Rolle gespielt und könnte weiter ausgebaut werden.

Rechtfertigen diese Erfahrungen angesichts der erheblichen, zuvor beschriebenen Probleme mit der „guten Regierungsführung“ unser entwicklungspolitisches Engagement in Nicaragua? Ich persönlich meine, alles in allem: Ja. Die Beantwortung der Frage muss aber immer kontextabhängig gegeben werden. Unter anderem kann von Bedeutung sein, dass andere, gleichfalls arme Länder bessere Bedingungen für die Armutsbekämpfung bieten und bisher vielleicht bedeutend weniger Mittel erhalten als der bisherige „Geberliebling“ Nicaragua. Dies waren jedenfalls Erwägungen, die beim Rückzug von Gebern wie Schweden und Großbritannien aus Nicaragua 2008 und 2009 eine Rolle gespielt haben. Die deutschen Reaktionen der letzten Jahre waren weniger drastisch: Die Bundesregierung hat 2007 die Budgethilfe für Nicaragua eingestellt, war bezüglich der Neuzusagen bei der EZ zurückhaltend, hat zugleich aber den politischen Dialog in häufigeren Regierungsverhandlungen intensiviert und die Arbeit



gesellschaftspolitisch aktiver NGOs in Nicaragua verstärkt gefördert.<sup>5</sup> Meiner Meinung nach kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch weiterhin Wirkung erzielen, wenn sie sich thematisch und regional (noch) weiter fokussiert und stärker als schon bisher auf die Verbreitung erfolgreich erprobter Ansätze setzt, wenn sie strategische Allianzen mit anderen Gebern zur Durchsetzung von Governance-Aspekten eingeht und noch stärker als bisher auf eine Harmonisierung der Aktivitäten achtet, wenn sie den Dialog mit der Regierung immer wieder aktiv sucht, den innergesellschaftlichen Austausch fördert und wenn sie die Partner noch gezielter in ihrer Eigenverantwortung stärkt.

Ich möchte abschließen mit einem Ausblick auf die aktuelle und die künftige Entwicklung des Landes. In Nicaragua wird das Erreichen der Millenniums-entwicklungsziele bis 2015 unter erschwerten wirtschaftlichen globalen, regionalen und nationalen Rahmenbedingungen angestrebt. Die Regierung hält sich zugute, die für die „sozialen Sektoren“ (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser) getätigten Ausgaben von 43% des Staatshaushalts 2005 auf 51% 2007 erhöht zu haben. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) weist in einer Studie aus dem März 2009 jedoch darauf hin, dass dies nicht ausreicht.<sup>6</sup> Die Ausgaben in den sozialen Sektoren müssten weiter real um 3,6% jährlich wachsen, um die selbst gesteckten Ziele der Regierung zu erreichen. Dies wird in der gegebenen Zeit kaum zu schaffen sein.<sup>7</sup>

Derzeit ist außerdem offen, wie die außenpolitische Orientierung Nicaraguas verlaufen wird. Seine starke Anlehnung an Venezuela, das unter der Regierung von Hugo Chavéz zu einem der wichtigsten Geberländer für Nicaragua avanciert ist, hat die „traditionellen Geber“ bis auf wenige Ausnahmen noch nicht vertrieben. Erste Reaktionen sind aber bereits eingetreten: So wurde die Budgethilfe für Nicaragua von allen bilateralen Gebern eingestellt. Ob und wie multilaterale Institutionen wie die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) die Budgethilfe weiter betreiben, wird in der nächsten Zeit entschieden werden. Von den bilateralen Gebern wurde der Rückzug mit Verletzungen der Meinungsfreiheit und fundamentaler demokratischer Prinzipien bei den Wahlen begründet. Auch der Umstand, dass die Verwendung der Mittel aus Venezuela außerhalb jeder parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle stattfindet, hat eine Rolle gespielt. Das große Haushaltsdefizit Nicaraguas, das 2009 zu sehr mühsamen Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und zu erheblichen Kürzungen bei den Ausgaben geführt hat, bestünde jedenfalls nicht, wenn die venezolanischen Mittel ordnungsgemäß in den Staatshaushalt eingetragen wären und nicht als Teil der sandinistischen schwarzen Kassen fungieren würden.

---

<sup>5</sup> Rückgang der EZ-Gelder: Die Dreijahres-Zusage von 2004 betrug 24,5 Mio. Euro, die Zweijahres-Zusage 2007 14,5 Mio. Euro, die Zusage von 2009 stellte für die technische Zusammenarbeit für ein Jahr 7,5 Mio. Euro zur Verfügung.

<sup>6</sup> Objetivos de desarrollo del milenio y metas nacionales de Nicaragua. Escenarios de inversión social al 2015 para alcanzar los objetivos en educación, salud agua y saneamiento.

<sup>7</sup> Die Weltbank bedient sich der nationalen Zahlen, nach denen 1990 19,4% der Nicaraguaner in extremer Armut lebten (max. 0,64 USD pro Tag), 2001 15,1% und 2005 14,9%. Die Armut insgesamt betraf 1993 50%, 2005 46% – auch dies ein sehr geringer Fortschritt.



## 2.2 Budgethilfe und Governance

*Sebastian Erb*

Deutschland gehört seit Ende 2007 zu den Ländern, die Nicaragua die im Rahmen ihrer so genannten Budgethilfe zugesicherten Zahlungen gestrichen haben. Ausschlaggebend hierfür war eine schlechte *Governance-Performance* Nicaraguas. Zum ersten Mal passierte es, dass ein Land vom BMZ diese recht neue Form der Entwicklungshilfe erst erhielt und nur kurz darauf wieder auf sie verzichten musste. Kritiker der Budgethilfe sahen sich bestätigt. Schon länger bemängelten sie, dass aufgrund der pauschalen Auszahlung keine Kontrolle über die Verwendung der Gelder möglich sei und mahnten eine sorgfältige Auswahl der Empfängerländer an. Aus der Nicaragua-Solidaritätsbewegung hingegen kam deutliche Kritik an der Entscheidung. Im Folgenden sollen die Ursachen der Entscheidung des BMZ und deren Diskussion nachvollzogen werden. Schließlich wird analysiert und bewertet, welche Probleme bei der *Governance*-Messung des BMZ auftreten und inwieweit das Konzept der Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit überhaupt zielführend eingesetzt wird.

### **Good Governance im BMZ**

*Good Governance* ist zu dem entwicklungspolitischen Modebegriff geworden. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es kaum ein Konzeptpapier des BMZ, in dem der Begriff nicht vorkommt. Im Kern geht es darum, dass die Regierung, die öffentliche Verwaltung und das Justizsystem effizient arbeiten und der Bevölkerung gegenüber verantwortlich sind. Das BMZ verwendet den Begriff – im Gegensatz zum technokratischen Ansatz der Weltbank – in einer weiteren, politischen Definition. Die Förderung von *Good Governance* mit einem demokratischen Rechtsstaat als Leitbild ist für das BMZ eine Gesamtagenda, in der sich die Wechselbeziehungen zwischen *Good Governance*, Demokratie und Menschenrechten nicht eindeutig definieren lassen. Die Förderung von *Good Governance* wurde zur Jahrtausendwende zu einem Schwerpunkt deutscher EZ; bei den angewandten Maßnahmen handelt es sich u.a. um die Unterstützung bei Staats- und Verwaltungsreformen (*capacity building*), der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, der Dezentralisierung und dem verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Ressourcen sowie Korruptionsbekämpfung und Begleitung von regionalen Reformbemühungen (vgl. BMZ 2001a; BMZ 2002; BMZ 2005).

Als internes Planungs- und Steuerungsinstrument zieht das BMZ bei allen länderbezogenen Entscheidungen seinen internen Kriterienkatalog zu Rate. Dieser geht auf das Jahr 1991 zurück, als der damalige Entwicklungshilfeminister Carl-Dieter Spranger fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit formulierte – das erste *Good-Governance*-Konzept, wenn auch noch nicht unter diesem Namen (vgl. Hammel 2001). Seit Januar 2007 ist eine aktualisierte Version in Kraft. Der Katalog beschreibt das Governance-Niveau – darunter wird die Ausprägung von Staatlichkeit verstanden – wie auch den Trend der Entwicklungsorientierung der Regierungsführung – damit ist u.a. der politische Wille zu Reformen und Dialog gemeint (vgl. BMZ 2008b).

Die fünf Kriterien, zu denen es jeweils drei Unterkriterien gibt, sind die folgenden:

- Armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung,
- Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte,
- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates und
- kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft.



Pro Fragestellung wird für die Bewertung in der Regel eine Quelle herangezogen; als solche dienen sowohl interne Analysen, etwa von den Botschaften, als auch externe Quellen und Indizes. Die Länderreferenten ordnen die Bewertungen in eine fünfstufige numerische Skala ein; „1“ steht für ein extrem niedriges, „5“ für ein sehr hohes Governance-Niveau. Wie anhand der zu Rate gezogenen Quellen welcher Punktwert ermittelt wird, ist nicht ersichtlich. Als Gesamtbewertung der Kriterien wird der Durchschnitt der Bewertungen der Unterkriterien gebildet. Der Durchschnitt der Bewertungen der Kriterien schließlich stellt das Governance-Niveau des Landes dar. Ein Durchschnittswert von unter 2,5 gilt als niedriges, 2,5 bis 3,5 als mittleres, ein Wert über 3,5 als hohes Governance-Niveau. Als wichtig erachtet das BMZ daneben den Trend der Regierungsführung („Verbesserung“, „gleichbleibend“, „Verschlechterung“), denn „aus entwicklungspolitischer Sicht sind Reformen- und Dialogbereitschaft staatlicher Akteure entscheidend für die Legitimität und damit Stabilität eines Staates.“ (BMZ 2008b) Staaten mit einem niedrigen *Governance*-Niveau werden als fragile Staaten bezeichnet: Die staatlichen Institutionen sind schwach, die Regierungen handeln nicht nach den genannten Grundsätzen, sondern kontraproduktiv – und riskieren damit wachsendes Staatsversagen (BMZ 2007a: 14).

Hieß es für den ersten Kriterienkatalog 1991 noch: „Die Kriterien sind keine starren Meßgrößen, die in jedem Fall erreicht oder übertroffen werden müssen“ (BMZ 1993), so verfügt er heute – etwa bei der Budgethilfe – sehr wohl auch über eine konditionierende Funktion.

### **Das Instrument der Budgethilfe**

Inwiefern Entwicklungshilfe wirksam ist, diese Frage ist nicht neu. Sie begleitet die entwicklungspolitische Debatte seit ihren Anfängen. Zum ersten Mal allerdings wurde Ende der 1990er Jahre das traditionelle EZ-Instrument der Projektfinanzierung für ausbleibende Erfolge mit verantwortlich gemacht. Projekte würden durch die Geber implementiert, Parallelstrukturen aufgebaut, die Strukturen der Partnerseite unterminiert. Vor diesem Hintergrund entstand die Einsicht, dass EZ-Strategien enger mit nationalen Armutsbekämpfungsstrategien verknüpft werden müssten. Ein Instrument, das zwar nicht als Ersatz für die Projektfinanzierung gilt, aber zumindest als wichtige Ergänzung, ist die Budgethilfe, die seit der Jahrtausendwende von immer mehr Gebern eingesetzt wird. Erhofft wird sich von ihr vor allem eine höhere Effektivität (vgl. Klingebiel/Leiderer/Schmidt 2005). Unterschieden wird zwischen einer allgemeinen Budgethilfe, die ohne Zweckbindung in den Staatshaushalt des Landes fließt, und sektoraler Budgethilfe, die für einen bestimmten Bereich bestimmt ist, etwa die Schulbildung.

In der Einbindung in den nationalen Haushalt sehen Befürworter des Instruments entscheidende Vorteile (vgl. Koeberle/Stavreski 2006: 9):

- die Eigenverantwortlichkeit (*Ownership*) des Landes wird gestärkt, Reformen werden nachhaltiger,
- Transaktionskosten werden gesenkt,
- die Vorhersehbarkeit (*Predictability*) der Hilfszahlungen wird vergrößert,
- Querschnittsaufgaben können durch die Regierung besser umgesetzt werden,
- die Verantwortlichkeit (*Accountability*) der Regierungen wird gefördert, sowohl gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung als auch gegenüber den Gebern,
- die Effizienz und Transparenz der Ausgaben wird verbessert,
- der Budgetprozess und das öffentliche Finanzmanagement des Empfängerlandes werden gestärkt und

- die Länder werden ermutigt, sich eher auf mittelfristige als auf kurzfristige Ziele hin zu orientieren, indem die Gestaltung eigener Zielvorgaben gefördert wird.

Kritiker bemängeln, dass Budgethilfen sehr gute Planungs- und Umsetzungsstrukturen auf der Partnerseite verlangen, die oft nicht gegeben seien. Als Gefahr des Instruments wird vor allem gesehen, dass es Korruption erleichtere, weil die konkrete Mittelverwendung schwer nachzuvollziehen ist. Insbesondere gelte dies, wenn öffentliche Finanz- und Kontrollsysteme (wie etwa Rechnungshöfe und Parlamente) unzulänglich sind (vgl. Klingebiel/Leiderer/Schmidt 2007).

Die staatliche deutsche EZ stand dem Instrument der Budgethilfe erst sehr zögerlich gegenüber, mittlerweile wird es jedoch gleichberechtigt neben traditionellen Instrumenten wie der Projektfinanzierung eingesetzt (Hoven 2006).<sup>8</sup> Als Grundlage für die Vergabe galten zunächst seit 2001 lediglich ein Positionspapier und eine Handreichung zur „Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2001b, BMZ 2001c). Im November 2007 wurde ein ausführliches Konzept fertiggestellt, das unmittelbar eingesetzt wurde, offiziell aber erst Ende 2008 in Kraft trat (vgl. BMZ 2007b, BMZ 2008d). Diesem Konzept zufolge ist die deutsche Budgethilfe an politische Konditionalität gebunden. Als ein sogenanntes Einstiegskriterium für die Budgethilfe müssen alle Kriterien des BMZ-Kriterienkatalogs mindestens dem mittleren Governance-Niveau entsprechen und eine positive Entwicklungstendenz ersichtlich werden lassen. Die Empfänger von Budgethilfe werden grundsätzlich zur Umsetzung bestimmter Politikmaßnahmen verpflichtet. Die zu erreichenden Reformschritte sollen gemeinsam von den Gebern und der Partnerregierung ausgearbeitet und in einer Politikmatrix festgehalten werden (BMZ 2007b).

Diese rigiden Vorgaben sind auch eine Reaktion auf die harsche Kritik, der die Budgethilfe in Deutschland bis heute ausgesetzt ist. Ihre Kritiker bemängeln vor allem, dass die Verwendung der Gelder nicht nachvollzogen werden könne. Im Februar 2008 hat der Bundesrechnungshof (BRH) auf Anforderung des Haushaltsausschusses im Bundestag einen Bericht vorgelegt, der die bilaterale Budgethilfe einer ausführlichen Untersuchung unterzieht. Der BRH stellt darin das Instrument nicht grundsätzlich in Frage, betont aber, dass es mit „hohen treuhänderischen Risiken“ verbunden sei. Aufgrund der pauschalen Auszahlung könnten die Gelder für andere als die vereinbarten Zwecke eingesetzt werden (BRH 2008: 85ff).

### **Deutsche Budgethilfe für Nicaragua**

Deutschland hat seit 2004 insgesamt zehn Millionen Euro an allgemeiner Budgethilfe an die nicaraguanische Regierung überwiesen. Die Mittelvergabe erfolgte über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Kofinanzierung eines *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) der Weltbank. Eine erste Zusage umfasste vier Millionen Euro, eine zweite sechs Millionen Euro (BRH 2008: 101). Grundsätzlich ist Nicaragua nach den BMZ-Kriterien als Budgethilfeland geeignet, denn es handelt sich um ein Niedrigeinkommensland mit hoher Abhängigkeit von staatlicher Entwicklungshilfe (vgl. Leiderer 2007). Zwischen 1994 und 2004 erhielt das Land im Durchschnitt 801 Millionen US-Dollar pro Jahr, der

<sup>8</sup> Deutschland verpflichtete sich mit der Pariser Erklärung, den Anteil von Budgethilfe und anderen programm-basierten Ansätzen an der bilateralen deutschen EZ bis 2010 auf 66 Prozent zu steigern. Dieses Ziel wird wohl nicht erreicht werden. 2008 lag der Anteil der Budgethilfe an Neuzusagen der bilateralen EZ bei 2,5%, für 2009 waren 7,88% geplant (vgl. Leiderer 2009).



durchschnittliche Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen lag bei 21% (University of Birmingham 2006). 2006 sollten etwa 30% des Staatshaushalts durch Darlehen und Zuschüsse der Gebergemeinschaft finanziert werden (BRH 2008: 41).

Die Vergabe der Budgethilfe an Nicaragua – zuletzt überwiesen die Geber laut BMZ zusammen etwa 80 bis 100 Millionen US-Dollar pro Jahr – erfolgte im gemeinsamen Verfahren einer ursprünglich neun bi- und multilaterale Geber umfassenden Budgethilfegruppe, die seit 2003 unter wechselnder Führung einer der beteiligten Institutionen oder Länder besteht.<sup>9</sup>

Der Prozess der Geberharmonisierung verlief als Teil der Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder. Voraussetzung für den Schuldenerlass war die Verabschiedung eines *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP).<sup>10</sup> Die von der Regierung seitdem für mehrere Jahre angelegten Armutsbekämpfungsstrategien – inzwischen Nationaler Entwicklungsplan genannt – bilden seitdem die Grundlage der Budgethilfe-Bemessung (vgl. University of Birmingham 2006).

Die erste formal harmonisierte Vereinbarung zwischen den neun Gebern der Budgethilfegruppe und der nicaraguanischen Regierung war das *Joint Financial Arrangement* (JFA), das im Mai 2005 unterzeichnet wurde. Das JFA legt gemeinsame Mechanismen für den Dialog, die Revision, die Auszahlung und die Auswertung fest. Gemeinsame Auszahlungsbedingungen – über 50 Ziele und Indikatoren – sind in einer *Performance Assesment Matrix* (PAM) festgehalten, die der Übereinkunft angehängt ist. Im JFA werden folgende *fundamental Principles* festgehalten:

„commitment to international law and conflict prevention, respect for human rights, democratic principles, including free and fair elections, the rule of law, independence of the judiciary, free, transparent and democratic processes, accountability and the fight against corruption, sound macro-economic policies and the *commitment to poverty reduction*.“ (BSG 2005) Sieht ein Geber eines dieser *Good-Governance*-Prinzipien substantziell verletzt, kann er den Budgethilfeprozess sofort einstellen.

Das BMZ sagte Nicaragua Ende 2007 keine neue Budgethilfe zu. Die ursprünglich dafür vorgesehenen 7 Mio. Euro Mittel als Finanzhilfe wurden ersatzlos gestrichen, daneben entfielen auch die vorgesehenen Mittel der technischen Zusammenarbeit für eine Korbfinanzierung, die im Zusammenhang mit der geplanten Budgethilfe eingesetzt werden sollte (vgl. BRH 2008: 50). Die nicaraguanische Regierung hatte mit der Budgethilfe bereits kalkuliert. Im Haushaltsplan für 2008 sind 3,8; für 2009 3,9 Millionen US-Dollar festgehalten (vgl. MHCP 2006). Laut BMZ entbehren diesen Zahlen jeder Grundlage, der Regierung seien niemals konkrete Zahlen genannt worden.

Die Entscheidung, die Budgethilfe zu streichen, traf das BMZ in der zweiten Jahreshälfte 2007. Eine Tendenz dazu hatte es aber schon vorher gegeben, es herrschte großer Unmut über das neue Abtreibungsgesetz.

Im „Länderkonzept Nicaragua“ vom Dezember 2007 (BMZ 2007c) heißt es, dass Deutschland seine Zusagen für die Budgethilfe in Nicaragua temporär ausgesetzt habe, es sei also keine Neuzusage für den Zeitraum 2007/08 erteilt worden. Zwar habe Nicaraguas Regierung großes Interesse an der Fortsetzung der Budgetfinanzierung und an der Überarbeitung der Politikmatrix, sie habe aber bislang nicht ausreichend unter Beweis gestellt, dass sie auch die Fähigkeit und

---

<sup>9</sup> Mitglieder sind die Europäische Kommission, Deutschland, Finnland, die Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz, UK und Weltbank; dazu gekommen ist inzwischen die Interamerikanische Entwicklungsbank, Schweden hat sich inzwischen aus der EZ mit Nicaragua zurückgezogen.

<sup>10</sup> Zur Geberharmonisierung in Nicaragua vgl. ausführlich Pineda/Schulz 2008.

den Willen zur Umsetzung entsprechender Reformpolitiken habe. Die Anfang Oktober 2007 von der neuen Regierung unter Präsident Daniel Ortega vorgelegten Ziele und Indikatoren für Budgethilfe seien „wenige, sehr allgemein gehalten und unklar formuliert“ gewesen (ebd.). Wesentliche Verbesserungen seien dann zwar durch einen auf Druck der Geber eingeleiteten Überarbeitungsprozess eingetreten; dieser sei allerdings schwerfällig verlaufen. Die treuhänderischen Risiken seien zudem gestiegen, unter anderem weil venezolanische Hilfszahlungen nicht in den offiziellen Haushalt eingestellt würden. Maßgeblich für mögliche Zusagen in der Zukunft<sup>11</sup> – ab 2009 – seien

- die Einhaltung der *fundamental principles* in Nicaragua, u.a. Menschenrechte, Frauenrechte, demokratische Rechte,
- die Qualität der Politikmatrix und der dort formulierten Ziele und Indikatoren,
- die Qualität des Dialogs zwischen Regierung, Gebern, Zivilgesellschaft, die allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie
- die Entscheidungen zum künftigen Umgang mit Budgethilfe durch die Bundesregierung (vgl. BMZ 2008a, BRH 2008: 27).

Es wird außerdem festgestellt, dass „gute Regierungsführung“ für die neue Regierung kein prioritäres Thema für die Zusammenarbeit mit den Gebern sei. Das *Governance*-Niveau in Nicaragua hat sich nach BMZ-Messung verschlechtert. Mit einem Durchschnittswert von 2,4 und mehreren Kategorien mit Werten unter 2,5 wird Nicaragua nun ein niedriges *Governance*-Niveau zugeordnet, das den Einsatz des Instruments der Budgethilfe ausschließt. Die Einstufung anhand des Kriterienkatalogs sah zu Beginn des Jahres 2008 im Detail wie folgt aus (Klammer Vorjahr):

- Armutsorientierung und nachhaltige Politikgestaltung: 2,8 (3,5)
  - Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte: 2,3 (2,5)
  - Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: 2 (2,5)
  - Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates: 2 (2,5)
  - Kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft: 3,1 (3,5)
- (vgl. BMZ 2008a, BRH 2008: 27).

Zum ersten Kriterium vermerkt das BMZ, Ortega priorisiere zwar offiziell das Thema Armut, die entsprechenden Programme seien aber „kaum nachhaltig und teilweise klientelistisch“. „Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte“ (zweites Kriterium) würden weitgehend gewahrt, es gebe aber einige negative Tendenzen. Die Beachtung der Frauenrechte sei zum Teil problematisch, das Abtreibungsgesetz von 2006 ein Rückschritt. Unter dem dritten Kriterium werden im Bereich „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ „erhebliche, weiter wachsende Probleme bei Gewaltenteilung, parteiinterner Demokratie und v.a. unabhängiger Justiz“ gesehen. Die „Beschränkung staatlicher Macht durch Recht und Gesetz“ wird als besonders schlecht bewertet). Die Justiz sei „parteilich abhängig und korrupt, teilweise auch [das] Parlament“. „Gewaltenteilung“ und die „Sanktionierung von Verstößen von Amtsträgern gegen Recht und Gesetz“ werden als vollkommen unzureichend – mit 1 – bewertet. Was die „Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates“ angeht (viertes Kriterium), seien „schwache Institutionen (...) ein großes Problem“, es sei „bislang geringer politischer Wille zur Verbesserung“ zu beobachten. Die Institutionen gehörten zu den schwächsten in Lateinamerika, die Korruptionsbekämpfung wird als nicht ausreichend eingestuft, die Transparenz und Bürgerorientierung würden sich verschlechtern. Schließlich wird für das fünfte

<sup>11</sup> Im „Länderkonzept 2009“ vom September 2009 heißt es zunächst: „Die deutsche Teilnahme an Budgethilfe bleibt weiterhin ausgeschlossen“ (BMZ 2009).



Kriterium festgestellt, dass Nicaragua in der Staatengemeinschaft „kooperativ, aber sehr unauffällig“ agiere.

Im Länderkonzept wird ausdrücklich festgehalten, dass das neue Abtreibungsgesetz aus BMZ-Sicht „fundamentale Menschenrechte verletzt, die als Bestandteil der *fundamental principles* Grundlage der internationalen Budgethilfe sind.“ (BMZ 2007c: 8f; Herv. im Original). Damit ist das Gesetz das Hauptargument, mit welchem Nicaragua die Fortsetzung der Budgethilfe verweigert wird. Mit der Berufung auf eine Verletzung der „fundamental principles“, und damit einen Verstoß gegen die Mindestkriterien von *Good Governance*, hätte das BMZ auch im Laufe des Jahres 2007 sofort aus dem Budgethilfeprozess aussteigen können, das ist aber nicht geschehen. Schon 2005/2006 waren ernsthafte Defizite an der *Governance-Performance* beobachtet worden, einige Geber bezweifelten, dass die Grundprinzipien wie Demokratie, Rechtsstaat und die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet waren (Klein/Knill 2006).

Für die Bundesregierung scheint das Aussetzen der Budgethilfe ein willkommenes Argument zu sein, um allgemeiner Kritik an der Budgethilfe zu begegnen. Bei mehreren Anlässen wurde darauf verwiesen, dass die Empfängerländer nach strengen Kriterien ausgewählt würden, für Nicaragua etwa sei ja die Hilfe gestrichen worden. Auf der anderen Seite scheint die Debatte in Deutschland auch Auswirkungen auf den Politikdialog mit dem Partnerland und der dort stattfindenden Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu haben.

Die *Süddeutsche Zeitung* schrieb Ende April 2008, dass u.a. mangelnde Gewaltenteilung, fehlende Haushaltstransparenz und „wachsende Defizite im Menschenrechtsbereich“ Gründe für das Aussetzen der Budgethilfe seien (SZ 2008). Der Geschäftsträger der deutschen Botschaft in Managua sagte hingegen der nicaraguanischen Presse, ein Moratorium des deutschen Parlaments sei verantwortlich dafür, dass die Budgethilfe für das Land gestrichen worden sei. Dies habe nichts mit der politischen Situation Nicaraguas zu tun (vgl. dpa 2008). Im Länderkonzept Nicaragua wird zwar festgehalten, dass die Budgethilfe auch vor dem Hintergrund ausgesetzt werde, dass „ein Klärungsprozess zum zukünftigen Umgang mit Budgethilfe innerhalb der Bundesregierung stattfindet“. Die ursprüngliche Entscheidung gegen eine erneute Budgethilfezahlung an Nicaragua hat aber – wie gezeigt – nichts mit der internen Debatte in Deutschland zu tun.

Gegenüber den nicaraguanischen Partnern versuchte die Bundesregierung ganz offensichtlich, einen innenpolitischen Grund vorzuschieben, um sich nicht in der nicaraguanischen Öffentlichkeit auf eine Diskussion über die *Governance* einlassen zu müssen. Der Dialog mit der nicaraguanischen Regierung selbst wurde allem Anschein nach ebenso wenig offen geführt, denn der nicaraguanische Außenminister äußerte noch im Mai 2008 sein Erstaunen über die Aussage, die Budgethilfe sei aufgrund von *Bad Governance* gestrichen worden (vgl. junge Welt 2008).

### **Bewertung**

Die deutsche Entscheidung, Nicaragua eine schlechte *Governance-Performance* und mangelhafte Reformorientierung zu bescheinigen, ist nachvollziehbar. Die angeführten Defekte, was etwa die Gewaltenteilung und die Transparenz des Regierungshandelns angeht, sind offensichtlich. Das restriktive Abtreibungsrecht ist eine Verletzung von Menschenrechten. Die Situation hat sich seit Ende 2007

mit dem faktischen Verbot zweier wichtiger Oppositionsparteien im Juni 2008 weiter verschlechtert.<sup>12</sup>

Wenn *Good Governance* als Voraussetzung für die Vergabe von Budgethilfe gesetzt wird, kann Nicaragua diese nicht mehr bezahlt werden. Und wenn auch der Nutzen einer solchen Konditionalität von einigen in Frage gestellt wird, erscheint es doch sinnvoll, ein Mindestmaß an *Good Governance* als Vorbedingung für die Vergabe von Budgethilfe zu setzen – damit das Geld der Bevölkerung zu Gute kommt.

Allerdings ist der Kriterienkatalog, den das BMZ zur Messung des *Governance*-Niveaus entwickelt hat, nur sehr eingeschränkt hierfür geeignet. Er orientiert sich an einem sehr weiten Verständnis von *Good Governance* und lässt kaum einen Aspekt aus, den man unter Demokratie und Menschenrechten fassen könnte. Recht willkürlich werden Indikatoren, die oft eine längerfristige Entwicklungstendenz messen, mit kurzfristigen politischen Analysen vermischt. Es ist also fraglich, ob so ein belastbares Ergebnis zustande kommt. Einzelne starke Ausreißer nach unten können zwar drastische Menschenrechtsverletzungen bedeuten, können aber ausgeglichen werden – die qualitative Grundlage fehlt also weitgehend. Viele Indikatoren des Katalogs können gar nicht objektiv gemessen werden, sondern verlangen eine subjektive Einschätzung – diese wird im BMZ häufig von einer einzelnen Person getroffen. Da die Bewertung anhand des Kriterienkatalogs großen Spielraum lässt, besteht die Möglichkeit, den Kriterienkatalog den Entscheidungen anzupassen und nicht umgekehrt. Es ist denkbar, dass Nicaragua noch knapp in das mittlere *Governance*-Niveau hinein gerutscht wäre, hätte man aus politischen Erwägungen weiter Budgethilfe zahlen wollen. An dem relativ großen Ermessensspielraum leidet auch die Vergleichbarkeit der Bewertungen für verschiedene Länder.

Der Umgang mit dem *Good-Governance*-Verständnis des BMZ wird weiter dadurch erschwert, dass das Ministerium den Begriff selbst nicht konsistent einsetzt. Indem man fragile Staaten ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte, hat man im BMZ im Grunde schon Abschied genommen vom Ideal *Good Governance*, ohne dass man jedoch die Begriffswahl und -definition entsprechend angepasst hätte. In der politischen Debatte etwa wird immer wieder betont, dass „gute Regierungsführung“ eine Voraussetzung für Budgethilfe sei. Schaut man sich das *Governance*-Verständnis allerdings genau an, handelt es sich dabei im Grunde lediglich um eine „good enough governance“. Ein hohes *Governance*-Niveau nämlich (ab 3,5 auf dem Kriterienkatalog) wird gleichgesetzt mit *Good Governance*. Budgethilfe kann aber schon ein Land bekommen, das auf dem mittleren Niveau eingeordnet wird. Es wäre also präziser (und ehrlicher), wenn das BMZ von einem „Mindestmaß an *Good Governance*“ spräche, das erreicht werden muss.

In der EZ sind die meisten Konzepte stark von den Gebern forciert. Damit die *ownership*, also die Eigenverantwortlichkeit der Empfängerregierungen, gesteigert werden kann – und das ist seit einigen Jahren erklärtes Ziel auch der deutschen EZ – muss ein offener und detaillierter Politikdialog stattfinden. Das gilt auch und gerade für das Konzept der *Good Governance*. Was Nicaragua angeht, gab es aber über die Gründe der Aussetzung der Budgethilfe keinen offenen Austausch. Auch die Geber verhielten sich sehr unterschiedlich, nicht alle stellten die Budgethilfefzahlungen ein.

Es gibt Hinweise darauf, dass das *Governance*-Niveau anderer Empfängerländer von Budgethilfe großzügiger beurteilt wird, etwa in Ruanda oder Uganda. Offenbar spielt ein kooperatives Verhalten des Partnerlandes für die Geber eine

<sup>12</sup> Vgl. dazu Hesse 2008



größere Rolle als die fehlende Wahrung demokratischer Grundsätze und Menschenrechte; das ist zumindest für den Fall Nicaragua plausibel. Nicaragua erhält also hauptsächlich deshalb keine Budgethilfe mehr, weil Präsident Ortega und seine Regierung andere Vorstellungen haben. Das Motto: Wer nicht mit uns spricht, der hat Pech gehabt.

Es dürfte spannend werden, den Prozess in Nicaragua weiter zu verfolgen, auch unter dem Gesichtspunkt der so genannten neuen Geber wie Venezuela und dem Iran. Wird das westliche Pochen auf *Good Governance* obsolet, da die neuen finanzstarken Geber darauf keinen Wert legen? Wie wird die neue Bundesregierung mit dem Instrument der Budgethilfe weiter umgehen? Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP wird „gute Regierungsführung“ als Schlüsselsektor der EZ genannt. Und zur Budgethilfe heißt es: „[Sie wird] nur nach strengen, transparenten Vergabekriterien gewährt und fortlaufend überprüft.“

### Literaturverzeichnis:

**BMZ (1993):** Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Januar 1993

**BMZ (1995):** Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Dezember 1995

**BMZ (2001a):** Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Juni 2001

**BMZ (2001b):** Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, BMZ-Positionspapier, Referat 300, 30.11.2001, in:  
<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-bmz-positions-papier-pgf.pdf> (22.08.08)

**BMZ (2001c):** Handreichung für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Referat 300, 30.11.2001, in:  
<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-bmz-positions-papier-pgf.pdf> (22.08.08)

**BMZ (2002):** Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Konzepte 165, in:  
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept165.pdf> (22.08.08)

**BMZ (2005):** Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Mai 2005

**BMZ (2007a):** Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung, BMZ Konzepte 149, in:  
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf> (22.08.08)

**BMZ (2007b):** Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), BMZ Referat 220 (Entwurf)

**BMZ (2007c):** Länderkonzept Nicaragua, Dezember 2007, Referat 223

**BMZ (2008a):** Bewertung der Entwicklungsorientierung für Nicaragua (Kriterienkatalog), Stand: 22.04.2008, BMZ Referat 223



**BMZ (2008b):** Kurzinformation Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung, Stand: 09.07.2008, BMZ Referat 211

**BMZ (2008c):** Weißbuch zur Entwicklungspolitik. 13. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Juni 2008

**BMZ (2008d):** Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), BMZ Konzepte 146, in: [www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte146.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte146.pdf) (16.11.09)

**BMZ (2009):** Länderkonzept Nicaragua, September 2009, Referat 223

**BRH (Bundesrechnungshof) (2008):** Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema: „Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“

**BSG (Budget Support Group) (2005):** Joint Financing Arrangement, 18.05.05, in: [http://www.aidharmonization.org/download/255337/JFA\\_english\\_\\_18-05-05\\_Firmado--2.pdf](http://www.aidharmonization.org/download/255337/JFA_english__18-05-05_Firmado--2.pdf) (22.08.08)

**DPA (Deutsche Presse-Agentur) (2008):** Alemania suspende desembolso de 11 millones dólares a Nicaragua, 29.04.2008

**Hammel, Werner (2001):** Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden. Der Einfluss der politischen Theorie, in: Reinold E. Thiel: Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), Informationszentrum Entwicklungspolitik (IZEP), Bonn, 2. Auflage, S. 186-194

**Hesse, Valeska (2008):** Machtspiele in Nicaragua, Friedrich-Ebert-Stiftung, in: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05483.pdf> (22.08.08)

**Hoven, Ingrid-Gabriela (2006):** Germany's Perspective on Budget support, in: Koeberle, Stefan / Stavreski, Zoran / Walliser, Jan: Budget support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, World Bank, Washington, S. 407-409

**Junge Welt (2008):** Interview mit dem Außenminister Nicaraguas Samuel Santos, 16.05.08

**Klein, Wolfgang / Knill, Philipp (2006):** Budgethilfe und politische Instabilität, in: E+Z –Entwicklung und Zusammenarbeit, 47(2006)7, in: [http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/07-2006/schwer\\_art3.html](http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/07-2006/schwer_art3.html) (in: 22.08.08)

**Klingebiel, Stephan / Leiderer, Stefan / Schmidt, Petra (2007):** Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches (PBAs), DIE Discussion Paper 7/2007, in: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/\\$FILE/Programme-Based-Approaches.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/be803da30eaa92b8c12572670041d831/$FILE/Programme-Based-Approaches.pdf) (22.08.08)

**Koeberle, Stefan / Stavreski, Zoran (2006):** Budget Support. Concept and Issues, in: Stefan Koeberle / Zoran Stavreski / Jan Walliser: Budget support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, World Bank, Washington, S. 3-26

**Leiderer, Stefan (2007):** Schriftliche Stellungnahme zur öffentl. Anhörung d. AwZ zum Thema „Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit“, 07.11.2007, in: [http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a19/anhoerungen/48\\_budgethilfe/stellungnahmen/leiderer.pdf](http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a19/anhoerungen/48_budgethilfe/stellungnahmen/leiderer.pdf) (22.08.08)



**Leiderer, Stefan (2009):** Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel, DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2008, in: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ANES-7WTFWU/\\$FILE/AuS%2010.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7WTFWU/$FILE/AuS%2010.2009.pdf)

**MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) (2006):** Anexo al Proyecto de Presupuesto de la República 2007 „Marco Presupuestario de Mediano Plazo“, in: [http://www.oafe.hacienda.gob.ni/oafe/PDF/oafe/Estudios/Marco\\_Presupuestario\\_de\\_Mediano\\_Plazo-2007-09.pdf](http://www.oafe.hacienda.gob.ni/oafe/PDF/oafe/Estudios/Marco_Presupuestario_de_Mediano_Plazo-2007-09.pdf) (22.08.08)

**Pineda, Claudia / Schulz, Nils-Sjard (2008):** The Nicaragua challenge. Upholding the Paris agenda in an agitated setting, FRIDE working paper, January 2008, abrufbar unter: [http://www.fride.org/download/WP\\_New\\_Nicaragua\\_Challenge\\_ENG\\_ene08.pdf](http://www.fride.org/download/WP_New_Nicaragua_Challenge_ENG_ene08.pdf) (22.08.08)

**Schulz, Nils-Sjard (2007):** Nicaragua. A rude awakening for the Paris Declaration, FRIDE comment, November 2007, In: [http://www.fride.org/download/COM\\_Nica\\_web\\_UK.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Nica_web_UK.pdf) (22.08.08)

**SZ (Süddeutsche Zeitung) (2008):** Vom Revolutionär zum Alleinherrscher, 28.04.08

**University of Birmingham (2006):** Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Nicaragua Country Report, IDD and Associates, May 2006, in: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/36685833.pdf> (22.08.08)

### 3 Zentrale Konfliktfelder

#### 3.1 Bündnisse und Brüche im politischen System

##### Nicaraguas

*Abelardo Baldizón*

Das nicaraguanische Parteiensystem ist, obwohl es zahlreiche AutorInnen als Zweiparteiensystem verstehen, von einer erheblichen Instabilität geprägt. Zwar ist die Parteienlandschaft klar getrennt in ein stabiles sandinistisches Lager, über das die FSLN die Führungsmacht inne hat, und ein großes Lager anti-sandinistischer Parteien. Dieses ist aber trotz der bedeutenden Rolle der *Partido Liberal Constitucional* (PLC) höchst instabil, mit Folgen für das gesamte Parteiensystem. Die im Jahr 1999 zwischen FSLN und Liberalen erfolgte Einigung über erhebliche Änderungen im Parteien- und Wahlrecht – *el Pacto* – wird im Folgenden einerseits als Reaktion auf diese Instabilität verstanden, andererseits als Teil des Ringens der zwei großen Parteien um die von ihnen jeweils angestrebte Führungsrolle in sämtlichen Staatsapparaten. Vor diesem Hintergrund werden nach einer gründlichen Hinführung die Auswirkungen des *Pacto* auf das Parteiensystem und für die weitere Entwicklung einer pluralistischen Demokratie in Nicaragua diskutiert.

##### Die Struktur des Parteiensystems

In der politikwissenschaftlichen Literatur gibt es verschiedene Auffassungen über das Parteiensystem in Nicaragua. Diego Achard, Luis E. González und Manuel Rojas Bolaños analysieren es als Zweiparteiensystem (vgl. Achard / González 2004, 42f., Rojas Bolaños 2005: 13). Sie argumentieren mit einem niedrigen Grad an Parteien-Zersplitterung und einer deutlichen Polarisierung vor allem zwischen Sandinismus und Anti-Sandinismus. Im Vergleich zu den übrigen mittelamerikanischen Ländern könne der Polarisierungsgrad des Parteiensystems als hoch bis mäßig eingestuft werden (vgl. Achard / González 2004: 42f.). Für Rojas Bolaños ist das Zweiparteiensystem in Nicaragua nicht das Resultat des Willens der Wähler, sondern ergibt sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen, die mit der Änderung des Wahlgesetzes 1999 im Rahmen des *Pacto Libero-Sandinista* geschaffen wurden (vgl. Rojas Bolaños 2004: 15). Bei dieser Analyse darf erstens nicht übersehen werden, dass die Autoren ihre Schlussfolgerung aus stark schematischen statistischen Erhebungen ziehen. Zweitens beschränken zumindest Achard und González ihre Untersuchung auf den kurzen Zeitraum von 1996 bis 2003. Um die Strukturmerkmale des Parteiensystems besser erfassen zu können, ist es jedoch nötig eine größere Zeitspanne in den Blick zu nehmen.

Petra Bendel, die in ihre vergleichende Untersuchung über „Parteiensysteme in Zentralamerika“ beinahe das gesamte zwanzigste Jahrhundert bis zur Mitte der 1990er Jahre einbezieht, kommt zu einer differenzierten Einordnung des nicaraguanischen Parteiensystems, das Merkmale verschiedener Typen aufweise. Zunächst, so stellt sie fest, weise das nicaraguanische Parteiensystem einen niedrigen Grad der Institutionalisierung auf.<sup>13</sup> Die Interaktion der Parteien sei von

<sup>13</sup> Die gängige Begriffserläuterung eines institutionalisierten Parteiensystems ist die von Scott Mainwaring und Timothy Scully. Sie verstehen darunter folgendes: „stability in interparty competition, the existence of parties and elections as the legitimate institutions that determine who



großem Misstrauen geprägt, ein entsprechend „konfliktives Verhalten“ legten sie gegeneinander an den Tag. Nicaragua, so meint sie, könne zu den „fluid party politics“ gezählt werden, die der italienische Politologe Giovanni Sartori in seiner Theorie der Parteiensysteme analysiert. Die häufige Auflösung und Neugründung von Parteien entlang zahlreicher Konfliktlinien würde nach Sartori zur Schlussfolgerung eines *pulverized polypartism* führen. Bendel gibt jedoch zu bedenken, dass dieser Begriff im Fall Nicaraguas aufgrund einer entscheidenden Ausnahme nicht zutreffend ist. Diese Ausnahme ist die FSLN mit ihrer großen Mitgliederzahl, stabilen Wahlergebnissen, einer hoch mobilisierten Anhängerschaft und relativ großer programmatischer Kohärenz. Bendel sieht die wesentlichen Merkmale des nicaraguanischen Parteiensystems schließlich in einer extremen Polarisierung einerseits und häufig wechselnden politischen Allianzen im Parlament andererseits. Die scharfe Konfliktlinie zwischen Sandinismus und Antisandinismus bedinge vor allem ein zersplittertes Spektrum antisandinistischer Parteien (vgl. Bendel 1996: 215f.).

Für Salvador Santiuste Cue, der sich mit den Entwicklungen der 1990er Jahre befasst, befindet sich das Parteiensystem in Nicaragua noch in seiner „Gründungsphase“ (vgl. Santiuste 2000: 192). Dieses Konzept ist deshalb problematisch, weil es eine statische Vorstellung von Parteiensystemen impliziert. Eine noch nicht vollendete „Gründungsphase“ legt die spätere Phase eines ausgereiften Parteiensystems nahe, die durch eine geringere Dynamik gekennzeichnet wäre. Genauso, wie Gesellschaften nicht statisch sind, befinden sich jedoch auch Parteiensysteme im ständigen Wandel. Daher erscheint es zutreffender, wie Bendel von einem „nicht-institutionalisierten“ Parteiensystem zu sprechen. Mit dieser Kennzeichnung kann die große Instabilität des Parteiensystems in Nicaragua erfasst werden, ohne eine notwendige Entwicklung im Zeitverlauf zu implizieren. Die Faktoren, die zur genannten Instabilität führen, kann man allerdings sehr gut aus Santiustes Charakterisierung herauslesen. Demnach verfügt das nicaraguanische Parteiensystem vor allem über zwei Entwicklungstendenzen: stark polarisierte Wahlprozesse einerseits und eine große Pluralität der Parteien andererseits. Die Polarisierung zwischen Sandinismus und Anti-Sandinismus bedingt eine Logik der gegenseitigen Ausgrenzung. Entsprechend folgt der Wettbewerb zwischen den Parteien einer zentrifugalen Dynamik, die tendenziell die politische Mitte schwächt. Die Parteien der Mitte schaffen es demnach nicht eine stabile Wählerschaft zu binden, mit deren Hilfe sie sich als relevante politische Macht etablieren könnten. Dies heißt nicht, dass das nicaraguanische Parteiensystem ein Zweiparteiensystem wäre, ganz im Gegenteil: Es handelt sich um ein Mehrparteiensystem mit extrem hoher Fragmentierung (vgl. Santiuste 2000: 192).

Anschaulich wird all dies bei einer Betrachtung der Wahlen von 1990 und 1996. 1990 kandidierten zehn Parteien sowie eine Allianz aus zahlreichen kleinen Oppositionsparteien – die *Union Nacional Opositora* (UNO). Nur vier Parteien schafften es ins Parlament: Die UNO mit 53,9% der Stimmen, die FSLN mit 40,9%, das *Movimiento de Unidad Revolucionaria* (MUR) mit 1% und die *Partido Social Cristiano* (PCS) mit 1,6 % (vgl. Martí i Puig 1997: 141). Obwohl das Zustandekommen dieser Parlamentszusammensetzung scheinbar auf eine Zweiparteienkonstellation deutet, konnte sich diese nicht realisieren. Denn kurz nach ihrem Sieg brach die UNO auch schon auseinander – zahlreiche Streitigkeiten zwischen einigen Mitgliederparteien der Allianz und der Regierung

---

governs, and party organizations with reasonably stable rules and structures“ (Mainwaring & Scully 1995, 1).

unter der Präsidentin Violeta Barrios de Chamorro waren hierfür ursächlich. In einer zweiten Phase spaltete sich die UNO abermals zwischen verhältnismäßig regierungstreuen Parteien und radikal anti-sandinistischen Gruppierungen. In der Regierungszeit von Violeta Barrios de Chamorro gab es also im nicaraguanischen Parlament drei politische Fraktionen: die FSLN, den regierungsnahen Zentrumsblock (*El Bloque del Centro*) und eine dritte Fraktion aus extrem anti-sandinistischen Parteien (vgl. Close 2005: 137). Diese Fragmentierung der Parteien, die das politische System in Nicaragua charakterisiert, fand ihren deutlichen Ausdruck in der Auszählung der Wahlurnen 1996. Bei dieser Wahl war es möglich, zwischen 23 Kandidaten und politischen Organisationen zu wählen. Nur vier Parteien aber kamen schließlich ins Parlament: die FSLN, die Alianza Liberal, PRONAL (Proyecto Nacional) und der Camino Cristiano (vgl. Martí i Puig 1997: 209). Tendenzen zur Zweiparteienlogik kamen in der Folge aufgrund mehrerer Faktoren zur Geltung. Wie Santiuste richtig argumentiert, fördert erstens die bipolare Funktionslogik des Parteiensystems entlang der Spaltung zwischen Sandinismus und Anti-Sandinismus eine gewisse Stabilität. Zweitens spiegelt sich die starke und sehr treue Anhängerschaft der FSLN in den Wahlergebnissen: 1990 erhielt die FSLN 41% der Stimmen, 1996 38% und 2001 42%. Die direkten Folgen dieser soliden sandinistischen Wählerschaft für die gegnerischen Parteien ist ein Zwang zu Allianzen (vgl. Santiuste 2000: 192). Ungeachtet der jeweiligen Instabilität der Bündnisse: 1990 schlossen sich 14 Parteien zu einem Wahlbündnis zusammen, 1996 betrieben vier anti-sandinistische Parteien unter dem Namen *Alianza Liberal* Wahlkampf gegen die FSLN, von ihnen war die *Partido Liberal Constitucional* (PLC) eindeutig die stärkste Kraft.

### ***El Pacto* und die Auswirkungen**

Die Vereinbarungen zwischen den Liberalen, angeführt von der PLC und ihrem Vorsitzenden Arnoldo Alemán, und der FSLN unter der Führung von Daniel Ortega im Jahr 1999 sind vor dem Hintergrund dieser veränderten parlamentarischen Verhältnisse zu verstehen. Der *Pacto Libero-Sandinista*, kurz *Pacto*, trat mit seiner Fülle an Änderungen im Parteien- und Wahlrecht gerade rechtzeitig zur Präsidentschafts- und Parlamentswahl 2001 in Kraft. Die Wahlen von 1996 hatten die Polarisierung im Parlament verstärkt und vor allem zwei dominierende Fraktionen hervorgebracht: die der FSLN mit 36 Sitzen und jene der PLC mit 42 Mandaten. Diese neue Konfiguration hatte zwei Konsequenzen, einen Präsident mit einem starken legislativen Rückhalt und die Möglichkeit von verfassungsändernden Mehrheiten zwischen den beiden großen Parteien. So konnten letztlich die Verfassungsänderungen des *pacto* auf den Weg gebracht werden.

Die vorgenommenen Reformen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: erstens eine Fülle von Maßnahmen zur Veränderung des Wahlsystems – diese sollten der FSLN und der PLC Wettbewerbsvorteile verschaffen und das Parteiensystem in die Richtung eines Zweiparteiensystems lenken, und zweitens Veränderungen, die auf einen verstärkten Einfluss beider Parteien in diversen Staatsapparaten zielten. Die Änderungen des Wahlgesetzes beinhalteten hauptsächlich:

- die Abschaffung von Einzelkandidaturen,
- höhere Hürden für die Anerkennung politischer Gruppierungen als Partei,
- die Koppelung der Wahlkampfkostenerstattung an die jeweils gewonnene Stimmenzahl,



- veränderte Bedingungen für die Stichwahl um das Amt des Präsidenten – im ersten Wahlgang reichen nun 40% der Stimmen für den Sieg, bzw. 30% bei mindestens 5% Vorsprung,
- sowie eine Politisierung des Wahlprozesses durch die Besetzung der Wahlbehörde mit Parteimitgliedern – von der Führungsspitze bis zu den einzelnen Wahllokalen.

Die zweite Gruppe von Reformen betraf zahlreiche Teile der Verwaltung. Sie sollte beiden Parteien eine größere Kontrolle über den nicaraguanischen Staat verschaffen. In der Tat hatten diese Reformen zur Folge, dass zahlreiche Organe des nicaraguanischen Staates heute unter der direkten Kontrolle der beiden Parteien stehen, und damit letztlich der Kontrolle ihrer *Caudillos* Daniel Ortega und Arnoldo Alemán, da die betreffenden Behörden von hochgradig loyalen Parteimitgliedern dominiert werden. Die wichtigsten Verwaltungsreformen in diesem Sinne waren:

- die Besetzung der Leitung des staatlichen Überwachungsorgans (*Contraloría General de la Republica*) für die öffentliche Verwaltung mit Mitgliedern der FSLN und der PLC und
- die Aufstockung der Anzahl der Richter des Obersten Gerichts mit FSLN- oder PLC-treuen Richtern.<sup>14</sup>

Zu Recht argumentiert Andrés Pérez Baltodano, dass der Pakt wesentlich „zur Konsolidierung eines „klientelistischen Häuptlings-Systems“ im Lande beigetragen hat, das auf der Fähigkeit der Anführer dieser zwei großen Parteien basiert, die Gehorsamkeit ihrer Anhänger zu verhandeln. Der Pakt hat außerdem die Autonomie des Staates in seiner Beziehung zum Rest der Gesellschaft gefördert und gute Bedingungen für die Verbreitung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung geschaffen.“ (Pérez Baltodano 2003: 706)<sup>15</sup>

Für das Parteiensystem hatte der Pakt zwei entscheidende Folgen: erstens eine signifikante Abnahme der Zahl von Parteien, die an Wahlprozessen teilnimmt, und zweitens eine neue politische Spaltung zwischen den Befürwortern des Pakts und seinen Widersachern. Die Reduzierung der Parteienanzahl bedeutete, dass in den Kommunalwahlen von 2000 sowie in den Präsidentschaftswahlen des folgenden Jahres nur vier Parteien zur Wahl antreten konnten – FSLN, PLC, Camino Cristiano und die Partido Conservador (PC). Prozentual war es eine Reduzierung von 64% der Parteien, die im Parlament vertreten waren. Nach den Wahlen von 2001 war die Legislative unter der Kontrolle der Sandinisten und der Liberalen. Die FSLN hatte 42% der Stimmen, das beste Ergebnis seit ihrer großen Niederlage von 1990, eingefahren, und die PLC gewann die Wahl mit 56% der Stimmen. Beide Parteien zusammen besetzten somit 98% der Parlamentssitze.

### **Neuerliche Wahlen und verschärfter Klientelismus**

Die parlamentarische Stärke der Liberalen verwandelte sich nicht automatisch in einen starken Rückhalt für den neuen Präsidenten Enrique Bolaños Geyer, da dieser sich in einen PLC-internen Machtkampf gegen den *Caudillo* Arnoldo Alemán verwickelte. Dieser Kampf und die neue Spaltung in Befürworter und

---

<sup>14</sup> Für eine genauere Beschreibung des Pakts vgl. Dye, Spence und Vickers (2000) sowie Hoyt (2001).

<sup>15</sup> Im Original: „Contribuyo a la consolidacion en el pais de un sistema «caciquista-clientelista», fudamentado en la capacidad de los lideres de los dos partidos principales para negociar la obediencia de sus seguidores. El pacto, ademas, promovió la autonomia del Estado con relacion a la sociedad y creo condicones favorables para la corrupción administrativa.“ (Pérez Baltodano 2003: 706).

Widersacher des Pakts lösten die Teilung der PLC aus. Auch bei den Sandinisten gab es neuerliche Reibereien. So kam es, dass zu den Präsidentschaftswahlen 2006 schließlich zwei sandinistische Parteien – die FSLN und das *Movimiento Renovador Sandinista* (MRS) – sowie zwei liberale Parteien – die PLC und die *Alianza Liberal Nicaragüense* (ALN) – antraten. Das neue Wahlrecht erleichterte schließlich trotz der Gegenkandidaten die Wahl Ortegas zum Präsidenten. Der Wahlprozess indes verdeutlicht die verstärkt klientelistischen Strukturen.

Die MRS, infolge der internen Krise der FSLN nach den Wahlen von 1990 entstanden, hatte bis dato nie einen aussichtreichen Präsidentschaftskandidaten lancieren können. Dies änderte sich infolge einer FSLN-internen Gegenkandidatur des beliebten ehemaligen Bürgermeisters von Managua, Herty Lewites Rodríguez, bei den Präsidentschaftswahlen 2006. Diese wurde schließlich von Daniel Ortega mit aller Macht verhindert. Lewites Beliebtheit fußte vor allem auf der kompromissbereiten Amtsführung in seiner Zeit als Bürgermeister. Nach der Ankündigung seiner Kandidatur avancierte er sofort zum Erzfeind von Ortega. Für diesen und seine innerparteilichen Anhänger war besonders die große Integrationskraft Lewites außerhalb der Stammwählerschaft eine ernsthafte Gefahr. Nachdem er auf Druck Ortegas aus der Partei ausgeschlossen worden war, trat Lewites schließlich – mit einigen Erfolgsaussichten – für die MRS an. Außerdem gründete er zusammen mit anderen wichtigen Dissidenten Anführer des Sandinismus die *Movimiento por el Rescate del Sandinismo* (MPRS), die sich später mit der MRS verbündete, um Lewites Präsidentschaftskandidatur zu ermöglichen.

Bei den Liberalen ereignete sich eine analoge Geschichte: Eine aufstrebende Führungsfigur, in diesem Fall Eduardo Montealegre, versucht, die Partei hinter sich zu versammeln, wird jedoch mit aller Macht vom *Caudillo* – Arnoldo Alemán – mit Hilfe der Parteibürokratie aus der Partei geschasst und tritt schließlich für die Liberale Splitterpartei *Alianza Liberal Nicaragüense* (ALN) an. Eduardo Montealegre ist bis heute der wichtigste liberale Widersacher von Arnoldo Aleman. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen schaffte er es sogar, seine ALN als zweitstärkste politische Kraft des Landes zu platzieren.

Der überaus große innerparteiliche Rückhalt, über den sowohl Arnoldo Alemán als auch Daniel Ortega verfügen, war in beiden Prozessen faszinierend. Er ist jeweils das Resultat einer Vielzahl an persönlichen Interessen gewesen, deren Balance die Parteichefs jeweils geschickt für sich zu nutzen wissen. Der letztlich aus Klientelismus resultierende Rückhalt erklärt die Vehemenz der jeweiligen Kampagnen gegen die anderen Kandidaten. Denn, würde der *Caudillo* stürzen, bedeutete dies für eine Vielzahl von Personen in der Partei die konkrete Gefahr, privilegierte Stellungen zu verlieren. In diesen Sinne ist eine alternative Führungsfigur eine große Gefahr für die interne Machtverteilung und den Status quo.

Zwei Eigenschaften der nicaraguanischen Parteien helfen, diese Funktionslogik des konfliktreichen Verhaltens und der gegenseitigen Ausgrenzung zumindest teilweise zu erklären.

Die erste Eigenschaft ist „ihre theoretische, philosophische und programmatische Leere“. Die politischen Parteien in Nicaragua haben kaum eine politische Ideologie, wenn man eine solche als Idee der guten Gesellschaft versteht, für die man politisch aktiv wird.<sup>16</sup>Eine strategische Leere schließt sich an diese

---

<sup>16</sup> Anthony Downs definiert Ideologie „as a verbal image of 'the good society' and of the chief policies to be used in creating it.“ (Downs 1957: 141)



ideologische Leere an. Beides wird anhand der Beschreibung deutlich, die Andrés Pérez Baldotano von den Wahlprogrammen der FSLN und PLC für die Wahlen von 2001 macht. Er nennt beide Programme „unverbundene Aufzählungen von sozialen und wirtschaftlichen Projekten, die versprochen werden, gemischt mit ungenauen Erklärungen zur Förderung des Fortschritts und der Etablierung eines Rechtsstaates in Nicaragua“ (Pérez Baltodano 2003: 714).<sup>17</sup> Diese Leere ist indes genauso ein Merkmal der Widersacher des Paktes. Auch die Gegenkandidaten stützten sich im Wesentlichen auf rhetorische und moralische Argumente. Eduardo Montealegre und seine ALN versuchten, sich als die einzige Partei und der einzige Kandidat zu präsentieren, die Ortega besiegen könnten. Entsprechend mussten sie sich darauf konzentrieren, die gleichlautenden Bemühungen der Schwesterpartei PLC zu diskreditieren. Die Strategie der MRS zielte hingegen vor allem auf eine Betonung ihrer moralischen und ethischen Integrität. Keines der Wahlkampfprogramme zielte auf die aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen des Landes ab. Folglich kam der Wahlkampf nicht aus der Logik des Nullsummenspiels heraus, nach der das politische System Nicaraguas funktioniert.

Die zweite Erklärung für die Zentralität des Machterhalts und die Ausdehnung der Parteien in den Verwaltungsapparat ist die Art und Weise, wie sich FSLN und PLC als politische Parteien etabliert haben. Dies geschah nämlich jeweils mit einem hohen Grad an Autonomie von der Gesellschaft. Diese ermöglichte es ihnen, unabhängig von anderen Organisationen und mit wenig Kooperationsnöten alle notwendigen Ressourcen für die Parteiarbeit generieren zu können. Sie ermöglicht es ihnen außerdem, eine starke Kontrolle auf ihre Umwelt auszuüben (vgl. Panebianco 1995: 119). Der Pakt zwischen Sandinisten und Liberalen ist Ausdruck dieser Autonomie und gleichzeitig ein Zeichen der starken Kontrolle, die beide Parteien über ihre Umwelt ausüben.

Konnte mit Hilfe des *Pacto* das Ziel eines verstärkten parteilichen Einflusses im Verwaltungsapparat und in der Gerichtsbarkeit durchaus erreicht werden, so ist die Stabilisierung eines Zwei-Parteien-Systems nicht vollständig gelungen. Für die weitere pluralistische demokratische Entwicklung stellen der verschärfte Klientelismus und die ausufernden Einflussbestrebungen der zwei dominierenden Parteien dennoch ernstzunehmende Gefahren dar.

## Literaturverzeichnis:

**Achard, Diego / González, Luis E. (2004):** Un Desafío a la Democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Costa Rica: IDB, Idea Internacional, OAS.

**Baldizón, Abelardo / Sonnleitner, Willibald. (2006):** El legado electoral de la revolución: Las bases territoriales del voto y del sandinismo en Nicaragua, in: Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica, ed. Willibald Sonnleitner. Guatemala: CEMCA. IHEAL. BID.

**Bendel, Petra (1996):** Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren. Opladen: Leske Budrich.

---

<sup>17</sup> Im Original: „... listados desarticulados de promesas de proyectos sociales y económicos, mezclados con vagas declaraciones de intención para promover el progreso y establecer un «Estado de Derecho» en Nicaragua“ (Pérez Baltodano 2003: 714).



**Close, David (2005):** Los años de Doña Violeta. La historia de la transición política. Managua: Lea Grupo Editorial.

**Downs, Anthony (1957):** An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2 (Apr., 1957), pp. 135-150.

**Dye, David R. / Spencer, Jack / Vickers, George (2000):** Patwork Democracy. Nicaraguan politics ten years after the fall. Cambridge Massachusetts: Hemisphere Initiatives.

**Hoyt, Catherine (2001):** Parties and Pacts in Contemporary Nicaragua. Präsentiert in der Jährlichen Versammlung der Latin American Studies Association. Washington DC. Sep 6-8.

**Mainwaring und Scully, Timothy (1995):** Building democratic institutions. Party Systems in Latin America. Stanford, California: Stanford University Press.

**Panebianco, Angelo. (1995):** Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos. Spanien: Alianza Editorial.

**Pérez Baltodano, Andrés (2003):** Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. Nicaragua: Friedrich Ebert Stiftung IHNCA-UCA.

**Santiuste, Salvador (2000):** Del Monopolio del Poder a la Competencia Electoral: La Incompleta Transformación del FSLN en los 90. Dissertation präsentiert an der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México.



## 3.2 Aguas Bravas Nicaragua – Hilfe für Überlebende sexueller Gewalt

Brigitte Hauschild<sup>18</sup>

*Aguas Bravas Nicaragua* (ABN) ist – bisher noch – ein psychosoziales Programm. Wir befinden uns in einer Phase, in der die konkrete Arbeit an mehreren Orten begonnen hat und in der wir über die zukünftige Organisationsform nachdenken müssen. Die eigentliche Arbeit mit Überlebenden sexueller Gewalt in der Kindheit lässt wenig Zeit für diese wichtige Art von Reflexion. Seit 2007 hat ABN ein Büro im *Centro EcuMénico Antonio Valdivieso*, unter dessen Dach in Managua etliche zukunftsweisende Projekte arbeiten – so etwa das psychosoziale Jugendprojekt *Nuevos Liderazgos*.

Wie viele Initiativen hat auch die Gründung von *Aguas Bravas* eine sehr persönliche Auslöserin. Ich habe von 1988 bis 2001 in Nicaragua gelebt und ehrenamtlich in einer Frauen-Textilkooperative gearbeitet. Seit der Gründung des Frauennetzwerks gegen Gewalt (RED) 1992 habe ich außerdem diesen Zusammenschluss von Frauengruppen unterstützt. Im RED sind inzwischen mehr als 130 Frauenzentren und ca. 50 Einzelpersonen organisiert, die seit über 17 Jahren auf vielfältige Weise in breit angelegten Aktionen zum Thema Gewalt gegen Frauen tätig sind. Sie wollen Bewusstsein dafür schaffen und stärken, dass familiäre Gewalt ein Delikt ist, das angezeigt gehört. Frauen und Kinder sollen so langfristig besser vor Gewalt in der Familie geschützt werden. Die im RED organisierten Frauenzentren bieten unterschiedliche Formen der Beratung an, psychologische wie rechtliche, und viele Zentren beschäftigen darüber hinaus stundenweise eine Gynäkologin. Außerdem übt das Netzwerk politischen Einfluss aus, etwa damit Gewaltstraftaten jeglicher Art gegen Frauen nicht ungeahndet bleiben.

Während sich die Arbeit der im RED zusammengeschlossenen Zentren über viele Jahre auf körperliche Gewalt gegen Frauen im familiären Zusammenhang konzentriert hatte, begannen etliche seit 1998, sich auch dem in Nicaragua stark tabuisierten Thema der sexuellen Gewalt in der Kindheit zuzuwenden. Ermutigt worden waren die Beteiligten unter anderem durch eine steigende Zahl von Missbrauchsfällen, die damals an die Öffentlichkeit drangen.

Als ich im Jahr 2000 begann, mich an meine eigene Missbrauchsgeschichte zu erinnern, fand ich über das RED eine Psychologin, die sich – als eine von wenigen in Nicaragua – auf die Folgen sexueller Gewalterfahrungen spezialisiert hat. Als ich bei der Aufarbeitung meiner Geschichte in Nicaragua an Grenzen stieß, kehrte ich Ende 2001 nach Deutschland zurück und setzte meinen Aufarbeitungsprozess mithilfe einer Einzeltherapie, mit Körperarbeit und in einer Selbsthilfegruppe bei *Wildwasser* in Berlin fort. Ich begann schließlich, nach Beendigung dieses Prozesses, ehrenamtlich bei *Wildwasser* zu arbeiten. Während meiner Besuche in Nicaragua ab 2004 nahm ich dann Angebote von Frauengruppen, Universitäten und politischen Gruppen wahr, öffentlich über meine Aufarbeitungsgeschichte zu sprechen. Die starke Tabuisierung des Themas wurde mir dabei noch einmal offenbar, und es entstanden wichtige Diskussionen über die Notwendigkeit und

---

<sup>18</sup> Das Projekt *Aguas Bravas Nicaragua* kann durch Spenden unterstützt werden. Die Kontonummer lautet 3036403 bei der Bank für Sozialwirtschaft (BLZ: 100 205 00), das Stichwort ist „AGUAS BRAVAS“. Alternativ dazu kann an die *Christliche Initiative Romero (CIR)* gespendet werden. Die Kontonummer ist hier die 3112200 bei der *Darlehenskasse Münster* (BLZ: 400 602 65). Das Spendenstichwort lautet hier ebenfalls „AGUAS BRAVAS“.

die Möglichkeit der Einrichtung von Selbsthilfegruppen nach dem Vorbild von Wildwasser.

Wie tabubeladen das Thema in Nicaragua ist, unterstreicht die öffentliche Behandlung der Anklage von Zoilamérica Narváez, gegen ihren Stiefvater Daniel Ortega im Jahr 1998 – Totschweigen oder Verharmlosen waren die dominanten Reaktionen. Auch der Fall eines neunjährigen Mädchens, das 2003 in Costa Rica sexuell missbraucht worden war und später abtreiben durfte, hat zwar landesweit und international Schlagzeilen gemacht und sexuellen Missbrauch in der Kindheit für eine Weile als Skandalthema in die Öffentlichkeit gerückt; jenseits des Skandals bleibt sexuelle Gewalt in der Kindheit jedoch ein wohl gehütetes Geheimnis. So verwundert es nicht, dass über das konkrete Ausmaß der sexualisierten Gewalt in Nicaragua wenig bekannt ist; verlässliche Daten sind spärlich. Auch ist es in Nicaragua schwierig, – trotz Internet und „Globalisierung“ schwierig Fachliteratur über die Folgen zu erwerben, die sexueller Missbrauch bei denjenigen hinterlässt, die ihn als Kind erleben.

### **Erste Schritte bei *Aguas Bravas***

Von Februar bis August 2007 führten wir in einem Team aus drei Nicaraguanerinnen – zwei Psychologinnen und eine Theologin – und mir, allesamt Betroffene, zwölf zweitägige Workshops für insgesamt über 200 Teilnehmerinnen durch, um das Konzept der *Wildwasser*-Selbsthilfegruppen zu erörtern und zu verbreiten, das wir bereits vorher an die Verhältnisse in Nicaragua angepasst hatten, und unmittelbar die Gründung von Selbsthilfegruppen anzustoßen. Hiermit reagierten wir auf das große Interesse, das uns für den Vorschlag solcher Workshops auf einer Vollversammlung des RED bereits im Vorjahr entgegen gebracht worden war. Konkretes Ziel der Workshops sollte es sein, Fachpersonal in die Lage zu versetzen, zukünftig betroffene Frauen bei der Gründung von Selbsthilfegruppen zu unterstützen. Die Teilnehmerinnen der Workshops, überwiegend Psychologinnen und Sozialarbeiterinnen, mussten die Anreise- und Verpflegungskosten selber aufbringen. Wir stellten lediglich das didaktische Material zur Verfügung. Die Folgen der Erfahrung sexueller Gewalt in der Kindheit wurden v.a. aus unserer Sicht als Betroffene geschildert und die Möglichkeit, die Folgen in einer Selbsthilfegruppe aufzuarbeiten, wurde ausführlich diskutiert. Als Grundlage für die Arbeit mit und in einer Selbsthilfegruppe dient maßgeblich der Leitfaden, den *Wildwasser*-Gruppen in Deutschland bei ihrer Arbeit verwenden. Diesen hatte ich schon 2002 ins Spanische übersetzt; eine Gruppe von Frauen aus dem RED hatte ihn sprachlich und inhaltlich den nicaraguanischen Lebensbedingungen und kulturellen Gegebenheiten angepasst. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass es in Nicaragua erst wenige Erfahrungen mit reinen Selbsthilfegruppen gibt; die meisten Gruppenangebote werden von sogenannten *facilitadoras* (Moderatorinnen) angeleitet. Schließlich hatten die an der vorbereitenden Diskussion beteiligten nicaraguanischen Kolleginnen entschieden, dass das Selbsthilfeprinzip in Nicaragua zwar anwendbar sei, es aber einer stärkeren individuellen und gemeinsamen Vorbereitung bedürfe. Der „nicaraguanisierte“ *Aguas Bravas*-Leitfaden, den wir unter dem Titel „Cada camino comienza con un primer paso“ (Jeder Weg beginnt mit einem ersten Schritt) veröffentlicht haben, sieht nun zunächst mehrere Einzelsitzungen mit jeder Frau vor. In diesen Einzelsitzungen lernt die betroffene Frau das SH-Gruppensystem von *Aguas Bravas* kennen. Zwei *Aguas Bravas* Mitarbeiterinnen bereiten das erste Treffen einer sich gründenden Gruppe vor, und nach sechs bis



acht Sitzungen führen die Frauen ihre Gruppentreffen schließlich unabhängig und unbegleitet durch. Jedoch sind auch längere Gruppenbegleitungen möglich.

Die große Beteiligung an den Workshops und die regen Diskussionen beförderten schließlich die ersten Gründungen von *Aguas-Bravas*-Gruppen. Unsere Auswertung der Workshops ergab, dass 65% der teilnehmenden Einrichtungen sich dafür aussprachen, Selbsthilfegruppen anzubieten. Mindestens 45% der Teilnehmerinnen hatten selbst in der Kindheit sexualisierte Gewalt erfahren. Die überwältigende Mehrheit dieser Frauen sprach in den Workshops zum ersten Mal über das Erlebte. Zwei der Frauen, mit denen ich den Workshop-Zyklus organisiert habe, sind seit Mai 2007 in der ersten Selbsthilfegruppe aktiv, die sich in Managua gegründet hat.

Aufgrund der eigenen Betroffenheit, der gesellschaftlichen Tabuisierung und der Neuheit des Selbsthilfekonzpts in Nicaragua sind wir bei *Aguas Bravas* mit den gleichen Anfangsproblemen konfrontiert wie die Frauen in der Pionierphase von *Wildwasser* in Berlin Anfang der 1980er Jahre. Es ist überhaupt nicht einfach, sich gleichzeitig mit den Verarbeitungsprozessen anderer zu beschäftigen, während frau gerade bei sich dieselbe Problematik bearbeitet. Und es ist auch für eine Psychologin mit Universitätsabschluss nicht einfach, sich einzugestehen, dass sie selber noch etwas aufzuarbeiten hat.

Allen Schwierigkeiten zum Trotz ist die bisherige Arbeit ermutigend. Und die Arbeitsweise von *Aguas Bravas*, die sich deutlich von bisher in Nicaragua vorhandenen Hilfsangeboten unterscheidet, bietet positive Anknüpfungspunkte für uns und andere. In den vergangenen Jahren haben sich – auf Initiative des Frauennetzwerkes gegen Gewalt (RED) – in vielen Frauenzentren des Landes angeleitete *offene* Selbsthilfegruppen nach einem Konzept von CEFEMINA (*Centro Feminista de Información y Acción*) aus Costa Rica gegründet. In lockeren Zusammenschlüssen verarbeiten Frauen hier Erlebnisse familiärer Gewalt. Diese Gruppen förderten die Bereitschaft von Frauen, überhaupt mit anderen über die erlebte Gewalt zu sprechen. Oft gelangten die Frauen in diesen Gruppen jedoch an ihre Grenzen dessen, was sie in einer „offenen“ Gruppe besprechen konnten. Für Frauen, die sexuelle Gewalt in der Kindheit erlebt haben, können wir nun jene angemessenere Form von Selbsthilfegruppen anbieten, die sich vor allem auszeichnet durch:

- geschlossene Gruppen, in die nach der Gründung keine weiteren Frauen aufgenommen werden,
- eine Höchstzahl von Teilnehmerinnen, die nicht überschritten wird,
- die initiale Begleitung durch Fachpersonal des Frauenzentrums oder Frauen von *Aguas Bravas*, die in ihrem Aufarbeitungsprozess bereits sehr fortgeschritten sind oder ihn abgeschlossen haben,
- die anschließende unabhängige und selbstständige Fortführung der Gruppen durch die Frauen selber.
- Eine klare Strukturierung der einzelnen Gruppensitzungen gibt es NICHT. Die zu besprechenden Themen ergeben sich aus dem Alltag der betroffenen Frauen.

### **Die konkreten Erfolge der Workshops**

Die Ergebnisse der sechsmonatigen Einführungsarbeit haben unsere Erwartungen bei weitem übertroffen: Nicht nur bestehen mittlerweile sieben Selbsthilfegruppen -drei in Managua und je eine in Estelí, León, Ocotal und Somoto -, sondern die zwölf Workshops haben auch eine hervorragende Vernetzung zwischen Einzelpersonen und Frauenzentren ermöglicht. Allein die Zahl der Workshops –

ursprünglich waren sechs bis acht geplant – war für uns ein riesiger Erfolg. In den jeweiligen Orten – Ocotal, Somoto, Estelí, León, San Francisco Libre, Managua, Waslala und Jinotega – war jeweils ein Frauenzentrum für die Organisation zuständig. Das hat hervorragend funktioniert. Weil die einladenden Zentren in der Auswahl der Einzuladenden frei waren, zählten zum Teilnehmerinnenkreis z. B. auch Mitarbeiterinnen aus den Frauenkommissariaten der Polizei sowie aus dem Erziehungs- und Gesundheitsministerium. In den Workshops konnten wir einige Bildungsmaterialien kostenlos zur Verfügung stellen, die aus Spendengeldern finanziert worden waren, die dafür bei *Wildwasser* und *Brigada Tranquila*, einer Nicaragua-Solidaritätsgruppe eingegangen waren. Zu den Materialien gehörten: pro teilnehmender Organisation ein Buch „El Coraje de Sanar“ (Trotz Allem) von Laura Davis und Ellen Bass – ein inzwischen in elf Sprachen übersetztes Standardwerk zum Thema – und ebenfalls pro teilnehmender Organisation zehn Exemplare des Buchs „Romper el Silencio“ von María López Vigil – ein Büchlein mit Artikeln zu vier verschiedenen Aspekten des sexuellen Missbrauchs, u.a. über die Berliner Selbsthilfegruppen mit *Wildwasser*-Profil. Die Artikel eignen sich hervorragend für Reflexionen. Auch die noch sehr nötige sensible Annäherung an das Thema kann mit den Artikeln von María López Vigil in Frauengruppen von Mitarbeiterinnen verschiedenster Organisationen weitergeführt werden. Außerdem erhielt jede Teilnehmerin ihr persönliches Exemplar. Besonders für die noch sehr nötige vorsichtige Hinführung zum Thema eignen sich die darin versammelten Artikel gut. Eine Erfahrung dieser Workshops war, dass es den Teilnehmerinnen weitgehend schwer fiel, überhaupt den Begriff „sexueller Missbrauch“ auszusprechen. Und schließlich erhielt jede Teilnehmerin ein Exemplar des Leitfadens für Selbsthilfegruppen.

Bei den ansonsten kärglichen Informationsmöglichkeiten zum Thema haben wir mit der Verbreitung von Material also wichtige Pionierarbeit geleistet. In den Dokumentationszentren etlicher NGOs, die zum Thema Kinderschutz oder gegen Gewalt arbeiten, gibt es zwar Literatur zum Thema, deren Büchereien sind in der Regel aber nicht öffentlich zugänglich.

### **Weitere Aktivitäten**

Neben den Seminaren haben wir weitere Aktivitäten entwickelt. So haben wir mit jungen Männern in Chinandega Kontakt aufgenommen, die von einem italienischen Priester sexuell missbraucht worden waren, der mittlerweile in Italien rechtskräftig verurteilt worden ist. Neben einem unterstützenden Gedankenaustausch konnten wir auch diesen Betroffenen das oben genannte Material zukommen lassen. Wir haben die betroffenen jungen Männer bei ihrer Pressekonferenz unterstützt und einen Kontakt zu der Berliner Organisation *Tauwetter* vermittelt, die mit betroffenen Jungen und Männern ähnlich arbeitet wie *Wildwasser*.

Unser Team wurde auch zu einer Radiosendung über das Thema sexuelle Gewalt in der Kindheit eingeladen, und *Aguas Bravas Nicaragua* war Mitbegründerin des *Movimiento Contra el Abuso Sexual* (Bewegung gegen sexuellen Missbrauch), dem sich bisher fast 30 Organisationen und Einzelpersonen angeschlossen haben. Von *Telemundo*, einem Privatsender in Miami, wurde ein Fernsehbericht gedreht, der in sehr kompakter Form über das Entstehen von *Aguas Bravas Nicaragua* und unsere Arbeit berichtet. Von der Organisation *Solidez*, die in Nicaragua mit Behinderten arbeitet, wurde die Anfrage an *Aguas Bravas Nicaragua* gerichtet, ob es den Leitfaden auch in einer Ausgabe für Sehbehinderte geben wird. Es war möglich, ein Probeexemplar in Braille herstellen zu lassen. Zukünftig werden wir



uns an einer Hörversion versuchen, weil mit ihrer Hilfe nicht nur Sehbehinderte, sondern auch Menschen erreicht werden können, die nicht lesen und schreiben können. Die Version in Braille ist sehr aufwändig zu produzieren – ein Exemplar kostet in der Produktion etwa 20 Dollar – und ist extrem unhandlich.

### **Perspektiven und Grenzen unserer Arbeit**

Bei *Aguas Bravas* arbeiten zwei Personen hauptamtlich in der Gruppengründungsarbeit, Gruppenbegleitung, Fortbildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Diese beiden Frauen befinden sich gleichzeitig in ihrem eigenen Aufarbeitungsprozess, was sie oft an ihre emotionalen Grenzen bringt. Eine dritte Frau wirkt punktuell und ehrenamtlich besonders bei Fortbildungsveranstaltungen mit. Eine erste Frau mit Gruppenerfahrung begleitet zusammen mit einer der beiden Hauptamtlichen die Treffen der Selbsthilfegruppen. Diese funktionieren in den meisten Fällen noch nicht nach sechs bis acht Treffen eigenständig, was unter anderem an der mangelnden bisherigen Verankerung von Selbsthilfegruppen in Nicaragua und an den schwierigen Begleitumständen der beteiligten Frauen liegt. Eine Bürokräftin nimmt bei *Aguas Bravas* vielfältige Aufgaben wahr und unterstützt das Team bei der Workshop-Vorbereitung.

Der Bedarf, Gruppen zu gründen, ist groß. Da wir momentan nur begrenzt – auch räumlich – Neugründungen unterstützen können, überlegen wir, Praktikantinnen zur Begleitung der Gruppen auch in anderen Landesteilen auszubilden.

Mit unserer Öffentlichkeitsarbeit müssen wir jedenfalls sehr zurückhaltend sein, um keine zu großen Hoffnungen in unsere Arbeit zu wecken, die wir nachher nicht erfüllen können. *Aguas Bravas Nicaragua* hat bereits weit über die Landesgrenzen hinaus Wellen geschlagen, insbesondere durch Zeitungsartikel, die wir im Rahmen der Bewegung gegen sexuellen Missbrauch in unregelmäßigen Abständen veröffentlichen.

Für März 2010 planen wir eine internationale Fortbildung; mit den Selbsthilfegruppen leisten wir in Lateinamerika immerhin Pionierarbeit. Inzwischen gibt es aber auch in einigen anderen Ländern Initiativen, die das Tabu brechen. Mit ihnen verbünden wir uns bei *Aguas Bravas* und arbeiten mit ihnen zusammen.

Während eines dreiwöchigen Austauschs mit den Frauen von *Wildwasser* in Berlin konnten sich die Mitarbeiterinnen von *Aguas Bravas* in diesem Sommer beruflich mit ihrer Schwesterorganisation austauschen. In vielen Treffen haben sie sich über die Arbeitsweise der Berliner Selbsthilfegruppen informiert und Ideen für die weitere Arbeit mit nach Nicaragua genommen. Zu erfahren, dass sich die Anfänge in Deutschland vor 25 Jahren ähnlich schwierig gestalteten, war wichtig. Unter anderem war es eine entscheidende Einsicht, dass es auch bei *Aguas Bravas* in Nicaragua dringend Techniken zur Selbstfürsorge sowie Intervention und Supervision bedarf.

Insbesondere, weil die Frauen von *Aguas Bravas* selbst von sexueller Gewalt in der Kindheit betroffene Frauen sind, benötigen sie bei ihrer Arbeit weiterhin Unterstützung. Sie haben diese Arbeit begonnen, ohne bisher ihre eigene Geschichte vollständig aufgearbeitet zu haben. Das führt sie oft an Grenzen, weil eigene Schmerzen spürbar werden. Zusätzlich zur eigenen Belastung verhindert dies auch manches Mal den nötigen Abstand bei der Arbeit. Der Weg der Frauen von *Aguas Bravas* ist steinig, beschwerlich und schmerzvoll, aber die Frauen spüren, dass er sich lohnt und außerdem ein intensiver Beitrag zur Prävention des sexuellen Missbrauchs ist; denn Frauen, die ihre eigene Geschichte aufgearbeitet

haben, wissen sehr viel besser, was sie tun müssen, um ihre eigenen und andere Kinder davor zu beschützen.

Was *Aguas Bravas* in den nächsten Jahren neben dem weiteren Durchhaltevermögen dringend braucht, ist die finanzielle Unterstützung, die es ermöglichen kann, sich neuen Herausforderungen zu stellen. Dass diese auf uns zukommen, steht außer Zweifel.



### 3.3 Die Regierung im Konflikt mit der Frauenbewegung

Anika Oettler

Seit Januar 2007 wird Nicaragua de facto von einer präsidentialen Doppelspitze regiert. Dass die extravagant gekleidete Dichterin, Sandinistin und First Lady Rosario Murillo bei der Formulierung und Durchsetzung der Regierungspolitik eine federführende Rolle einnimmt, wird trotz ihrer offiziellen Funktionen oftmals unterschätzt. Als Vorsitzende des „Rates für Kommunikation und Bürgerangelegenheiten“ zeichnete sie sowohl für die Überwachung ministerieller Tätigkeiten verantwortlich als auch für die Regierungspropaganda und die landesweite Einrichtung von parteinahen Räten (*Consejos de Poder Ciudadano*, CPC). Das Präsidentenpaar baute nach dem Regierungswechsel zielstrebig einen autoritären und klientelistischen Führungsstil auf und versuchte immer wieder, kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen. Im Fadenkreuz der verbalen Angriffe, die zunehmend von physischer Gewaltanwendung flankiert waren, standen die „zivilgesellschaftliche“ Opposition im Allgemeinen und die feministische Bewegung im Besonderen.

Auf der Basis einer gerafften Darstellung der verbalen und nicht-diskursiven Attacken auf prominente Vertreterinnen der Opposition wird in den folgenden Absätzen zunächst die persönliche und politische Vorgeschichte dieser Konfrontation skizziert. In einem zweiten Schritt wird das esoterische politische Programm der First Lady analysiert und erläutert, wie und warum insbesondere die feministische Bewegung als Agentin des Imperialismus und mehr noch, als Inkarnation des Bösen, gebrandmarkt und bekämpft wird. In den Angriffen auf die feministische Bewegung wird die reproduktions- und sexualpolitische Debatte, die nicht nur in Nicaragua zu einem Kern der politischen Auseinandersetzungen geworden ist, auf die Spitze getrieben. Hier zeigt die Regierung ihr wahres Antlitz.

#### Achsen der Repression

Es war kaum verwunderlich, dass der Kreis um Daniel Ortega seit dem Regierungswechsel verbal gegen alle Ausprägungen des Imperialismus zu Felde zog – wohl aber der Furor, mit dem ehemalige WeggefährtenInnen zur Zielscheibe der präsidentialen Angriffe geworden sind. Die Liste der Vorfälle ist inzwischen lang geworden. Das Spektrum der Repression reicht von pseudojuristischen und polizeilichen Maßnahmen bis hin zu Überfällen durch Schlägertrupps. Der berühmte Dichter Ernesto Cardenal, der sich als Kulturminister in den 1980er Jahren mit Murillo zerworfen hatte, wurde im August 2008 wegen Verleumdung zu einer Geldstrafe verurteilt, und unabhängige Vereinigungen wie das Frauennetzwerk gegen Gewalt (*Red de Mujeres Contra la Violencia*), das Dokumentationszentrum CINCO (*Centro de Investigaciones para la Comunicación*) und die Autonome Frauenbewegung MAM (*Movimiento Autónomo de Mujeres*) waren 2008 von dubiosen Anklagen und Bürodurchsuchungen betroffen. Während sich VertreterInnen von Menschenrechts- und Frauenorganisationen bereits 2008 tätlichen Übergriffen ausgesetzt sahen, zeichnete sich in letzter Zeit eine weitere Eskalation ab. Ende Oktober 2009 tauchte eine Liste von zehn prominenten RegierungskritikerInnen auf, gegen die *grupos de choque* (SchlägerInnentrupps) „Aktionen durchführen“ sollten.<sup>19</sup> In

---

<sup>19</sup> Namentlich genannt wurden Violeta Granera (Movimiento por Nicaragua), Azalea Solís, Juanita Jiménez und Sofía Montenegro (Movimiento Autónomo de Mujeres), Vilma Nuñez (Centro



einem Kommuniqué wies eine der Genannten, Sofía Montenegro, am folgenden Tag darauf hin, dass es sich um einen „totalitären“ Angriff auf die moralische und politische Reserve des Landes handle. Im Hintergrund stehe das gigantomanische Gebaren einer realitätsfernen und soziopathischen Clique um den narzisstischen Präsidenten (vgl. Montenegro 2009a). Hier meldete sich eine prominente Kritikerin der Regierung zu Wort, die nicht erst seit dem Auftauchen der Zehnerliste unter Beschuss stand. 2008 wurde auf einer der Websites der Regierung (*El pueblo presidente*) ein Artikel mit dem Titel „Eine Agentin mit dem Namen Sofía Montenegro“ platziert, der als Aufruf zur Gewaltanwendung interpretiert wurde.<sup>20</sup>

### Ursprünge der Konfrontation

In Nicaragua entwickelt sich die Konfrontation zwischen Ortegismus und Feminismus auf dem Nährboden einer persönlichen Angelegenheit des Präsidentenpaars, die zwar nicht den messianistischen Grundzug der Regierungspolitik, wohl aber den Grad des Zerwürfnisses und den Hass auf die feministische Bewegung zu erklären vermag.

Indem die feministische Bewegung seit vielen Jahren die strafrechtliche Ahndung von sexuell motivierten Gewalttaten einfordert, adressiert sie ein Verbrechen, in das der Präsident selbst verstrickt ist. 1998 hatte Zoilamérica Narváez ihren Stiefvater öffentlich angeklagt, sie von ihrem elften bis zum 19. Lebensjahr regelmäßig vergewaltigt und auch später noch sexuell belästigt zu haben. Während Daniel Ortega sich strafrechtlichen Konsequenzen immer wieder mit dem Verweis auf seine parlamentarische Immunität entzogen hatte, stellte sich Rosario Murillo hinter ihren Gatten und bestritt die Taten. Nachdem mehrere Versuche, strafrechtliche Verfahren gegen Ortega einleiten zu lassen, an der Haltung der nicaraguanischen Gerichte gescheitert waren, reichte Zoilamérica Narváez 2002 eine Anzeige bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ein. Der Fall war für die feministische Bewegung ein Kristallisationspunkt der Auseinandersetzung um die sexistischen Ideologien und Praktiken innerhalb der Linken, die sich nicht nur im Verbrechen selbst, sondern auch im öffentlichen Umgang damit zeigten. So spiegelte sich nicht nur in der medialen Berichterstattung, sondern auch in vielen öffentlichen Äußerungen eine Haltung wider, die die langjährigen sexuellen Gewalttaten als Entgleisungen, nicht aber als schwerwiegenden Straftatbestand begriffen. Vor diesem Hintergrund fuhr indes die feministische Bewegung fort, den Fall Ortega auch international zu skandalisieren. Mitte August 2008 erfuhr Daniel Ortega schließlich eine peinliche Niederlage auf dem diplomatischen Parkett, als Gloria Rubin, die paraguayische Frauenministerin in spe, kurz vor der feierlichen Übergabe der Regierungsgeschäfte an den neuen Präsidenten Paraguays, Fernando Lugo, eine Petition unterzeichnete, die sich gegen die Einreise des „Vergewaltigers Daniel Ortega“ richtete. Die nicaraguanische Regierung reagierte mit keiner offiziellen Stellungnahme, sagte aber in letzter Minute die Reise ab. Dies stellte jedoch für die Stieftochter des nicaraguanischen Präsidenten und die feministische Bewegung bestenfalls einen Pyrrhussieg dar.

---

Nicaragüense de Derechos Humanos), Luisa Molina (Coordinadora Civil), Marcos Carmona (Comisión permanente de Derechos Humanos) (vgl. *El Nuevo Diario*, 27.10.2009).

<sup>20</sup> Neben einer Bildkollage, die aus einem Portrait Montenegros und dem CIA-Logo besteht, findet sich ein kurzer Text, in dem unter anderem über eine von USAID finanzierte Reise Montenegros berichtet wird.



Knapp fünf Wochen später reichte Zoilamérica Narváez ein Schreiben bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ein, in der sie darum bat, ihre Klage ruhen zu lassen. Sie habe sich entschlossen, den Weg des Dialogs einzuschlagen, der zum Verständnis und zur Versöhnung führe, hieß es in ihrem Schreiben.<sup>21</sup> Während führende Vertreterinnen der autonomen Frauen- und Menschenrechtsbewegung ihr Verständnis für die Entscheidung der jahrelang unter extremem Druck stehenden Stieftochter Ortegas ausdrückten, gerieten gleichzeitig all jene ins Oberwasser, die sich bereits 1998 an die Seite Ortegas gestellt hatten.

Die Geschichte des Spannungsverhältnisses zwischen Murillo/Ortega und der (heutigen) Menschenrechts- und feministischen Frauenbewegung reicht – und nur so ist die Schärfe der Auseinandersetzungen zu erklären – bis weit in die Vergangenheit zurück. In diesem Zusammenhang ist etwa an die Konkurrenzsituation und die Gereiztheiten zu erinnern, die entstanden, als 1980 die *Asociación Sandinista de Trabajadores de Cultura* (ASTC) gegründet und unter den Vorsitz von Rosario Murillo gestellt wurde. Der Umstand, dass die ASTC sich als Vereinigung professioneller KünstlerInnen mit einem elitären Anspruch verstand und das Kulturministerium unter Ernesto Cardenal hingegen eine Politik der Volksnähe betrieb<sup>22</sup>, brachte in den 1980er Jahren eine insgesamt polarisierte Kulturpolitik hervor (vgl. Whisnant 1995: 238).

### **Feminismus und Anti-Feminismus**

In den 1980er Jahren war die Umformung von Geschlechterverhältnissen an Grenzen gestoßen, da in der sandinistischen Führungsspitze anti-feministische Einstellungen verbreitet waren und außerdem die konterrevolutionäre Dynamik politische Handlungsspielräume zunehmend einschnürte. Während die sandinistische Massenorganisation für Frauen, die *Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza* (AMNLAE), im Kontext des Contra-Krieges strategische Gender-Forderungen zurückstellte, entwickelte sich innerhalb des Gewerkschaftssektors eine starke Frauenbewegung, die u.a. die höhere Arbeitsbelastung von Frauen aufgrund von zusätzlicher und unbezahlter Reproduktionsarbeit anprangerte und sich gegen sexuelle Übergriffe und für bezahlbare Verhütungsmittel einsetzte. Ende der 1980er Jahre formierte sich schließlich eine autonome Frauenbewegung, die sich von der hierarchischen und politisch abgenutzten Struktur der FSLN und ihren Massenorganisation absetzte und die ersten autonomen Frauenberatungsstellen und -häuser gründete.

1990, als die FSLN nach langen Jahren des Krieges und des wirtschaftlichen Niedergangs abgewählt wurde, zeichnete sich die Frauenbewegung in Nicaragua durch einen hohen Organisations- und Fragmentierungsgrad aus. Während auf der einen Seite eine konservativ-christliche und explizit anti-feministische Bewegung für die Wiederherstellung verloren geglaubter familiärer Werte kämpfte, war die progressivere Frauenbewegung in zwei Flügel gespalten. Um die sandinistische Massenorganisation AMNLAE hatte sich ein Teil der Bewegung gruppiert, der vor allem konkrete und materielle Bedürfnisse von Frauen, etwa im Gesundheits- und Bildungsbereich, in den Mittelpunkt der Aktivitäten rückte. Auf

---

<sup>21</sup> Es hatte bereits 2004 eine öffentliche Versöhnungsgeste von Seiten der Klägerin gegeben, die sich gegen die Instrumentalisierung ihres Falles durch die Anti-FSLN-Bewegung verwehrte (vgl. *El Nuevo Diario*, La Prensa, 9.3.2004).

<sup>22</sup> Cardenal verfolgte mit der Durchführung von *talleres de poesía* den Anspruch, die Landbevölkerung das (richtige) Dichten zu lehren.

der anderen Seite hatte der feministische Flügel der Frauenbewegung, der u.a. im *Movimiento Autónomo de Mujeres* (MAM) einen institutionellen Ausdruck erhielt, Zulauf erhalten. Die feministische Bewegung suchte zwar in ihrer politischen Praxis ebenfalls praktische gender-Interessen zu verfolgen, betonte jedoch in weit stärkerem Ausmaß die Notwendigkeit, soziale Beziehungen und die hierarchische Ordnung der Geschlechter zu hinterfragen. Sie konzentrierte sich insgesamt auf strategische Gender-Interessen und auf die nachhaltige Schwächung von patriarchalen Strukturen und Dominanzrelationen. Ein besonderes Merkmal der feministischen Bewegung war in den frühen 1990er Jahren die zunehmende Sichtbarkeit von LGBT-Gruppen (*lesbian, gay, bisexual and transgender*) wie der *Fundación Xochiquetzal* (vgl. Babb 2003). Sie traten in einer politischen Atmosphäre in Erscheinung, die eine der Öffnung und eine der Restriktion zugleich war. Zwar hatte die Abwahl der FSLN für viele AktivistInnen die Befreiung von einer rigiden Parteidisziplin bedeutet, doch andererseits bedeutete die Wahl von Violeta Chamorro zu Präsidentin den Beginn einer neuen konservativen Ära (vgl. Kampwirth 2003).

Die anti-feministische Bewegung, die über den vatikantreuen Flügel der katholischen Kirchenhierarchie großen Einfluss auf die Parteien des *Pacto* auszuüben vermochte, hatte in den 1990er Jahren die Regierungspolitik, insbesondere in der Abtreibungsfrage und in der Anerkennung von LGBT-Rechten, entscheidend geprägt. 1992 wurde Artikel 204 des nicaraguanischen Strafgesetzbuches dahingehend geändert, dass einvernehmliche homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen nunmehr als „Sodomie“ mit ein bis drei Jahren Haft unter Strafe gestellt wurden.<sup>23</sup> Einen Kristallisationspunkt der öffentlichen Debatten stellte immer wieder die Auseinandersetzung um die reproduktiven Rechte von Frauen dar. 2003 entzündete sich eine besonders hitzige Debatte, als eine neunjährige Nicaraguanerin aufgrund einer Vergewaltigung schwanger wurde und öffentlich darüber gestritten wurde, ob eine Abtreibung vorgenommen werden sollte (vgl. Oettler 2009: 159ff.). Gegen eine Gruppe von Frauenrechtlerinnen, die dem Mädchen klandestin zu einem Schwangerschaftsabbruch verholfen hatte, wird seitdem strafrechtlich vorgegangen.

Die anti-feministische Bewegung, deren Kampf gegen Abtreibung ein Kampf für die staatliche Verfügungsgewalt über den weiblichen Körper und für eine normative reproduktive Heterosexualität ist, konnte noch vor der neuerlichen Übergabe der Amtsgeschäfte an Daniel Ortega einen beachtlichen Erfolg erzielen. Im Kontext einer massiven physischen und medialen Mobilisierung für den „Schutz des ungeborenen Lebens“, die auch von PLC und ALN getragen wurde, strich der Kongress im Oktober 2006 das Recht zur medizinisch indizierten Abtreibung (Paragraph 165 des Strafgesetzbuches). Dieser Paragraph hatte Frauen seit 1896 einen straffreien Schwangerschaftsabbruch ermöglicht, wenn sie vergewaltigt worden waren oder ihr Leben aufgrund von schweren Schwangerschaftskomplikationen in Gefahr war. Der vor den Wahlen eingeschlagene reproduktionspolitische Weg setzte sich mit dem neuen Strafgesetzbuch fort, das Juli 2008 in Kraft trat und ein totales Abtreibungsverbot enthielt. Gefängnisstrafen drohen nunmehr sowohl für Ärzte und Ärztinnen, die Abtreibungen vornehmen, als auch für Frauen und Mädchen, die diese ersuchen. Die Fragen, wie viele Schwangere infolge dieser Regelung gestorben sind und wie

<sup>23</sup> In der sandinistischen Regierungszeit wurden Homosexuelle nicht mehr gerichtlich verfolgt, weiterhin aber offen diskriminiert.



viele vergewaltigte Mädchen Kinder gebären, sind aufgrund der schlechten Datenlage nicht zu beantworten; nationale und internationale Menschenrechts- und Frauenorganisationen weisen, wie auch nicaraguanische Ärztevereinigungen, auf eine dramatische Lage hin (vgl. Amnesty International 2009). Die unausgesetzten Proteste der Menschenrechts- und Frauenbewegung, die von internationalen Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen unterstützt werden, haben bislang jedoch kaum etwas ausrichten können. So war es fast ein verzweifertes Signal, als sich am 28. September 2009 eine Gruppe von FrauenrechtlerInnen vor den Toren des Obersten Gerichtshofes ankettete, um gegen die Untätigkeit des Justizsystems zu protestieren. Dieses schien sich seit dem Inkrafttreten des totalen Abtreibungsverbotes zu weigern, Verfassungsbeschwerden und Strafanzeigen zu bearbeiten. Bei dieser Aktion trat Vilma Núñez de Escorcia, die *Grande Dame* der nicaraguanischen Menschenrechtsbewegung, wie auch bei anderen Protesten gegen die Politik der Regierung Murillo-Ortega, öffentlich in den Vordergrund (vgl. El Nuevo Diario, 28.9.2009).

Insgesamt ist zu unterstreichen, dass in der Abtreibungsdebatte ebenso wie auf anderen Ebenen der politischen Auseinandersetzungen Kämpfe ausgetragen werden, die zwar in der Vergangenheit wurzeln, aber in neue Machtkonstellationen und ideologische Rahmen eingebettet sind.

### **Esoterik, Revolution und Feminismen**

Das „sandinistische“ Regierungsprogramm hat eine esoterische Färbung, die vor allem von Rosario Murillo sowohl als Privatperson wie als Regierungssprecherin voran getrieben wird. Auf ihrer Homepage Con Amor Nicaragua veröffentlicht sie Texte zu Liebe und Familie, die aufgrund ihres *belehrenden und redundanten* Charakters schnell zur Zumutung werden.<sup>24</sup> Murillo überhäuft ihre LeserInnenschaft mit ihrem Leitmotiv, der Liebe. Dieser zentrale Begriff ist in ein wenig abwechslungsreiches semantisches Geflecht eingebettet, in dem es vor allem um Spiritualität und um die befreiende Kraft des Glaubens geht. Diese Ebene wird rudimentär mit einer zweiten Ebene verflochten, auf der es um Solidarität und den Imperativ der Armutsbekämpfung geht. Auf der Homepage der First Lady befinden sich die Manuskripte von politischen Reden, Gedichte sowie diverse Dokumente wie das „erste Manifest über die Kraft der Liebe“ vom Januar 2004 oder eine „Einladung zu einem kosmischen rituellen Tanz“ (Murillo 2004a; 2004b).

Ebenfalls aus dem Jahr 2004 stammt das Dokument „Die Liebe leben ... Für die totale Revolution“, das sich, wie auch andere Texte der First Lady, wie eine Predigt liest. Es handelt sich hier um das politisch-spirituelle Programm einer Frau, die die Regierungspolitik der Gegenwart maßgeblich bestimmt. Murillo formuliert in diesem Text das Ziel, eine „tief greifende, authentische und radikale Revolution“ (Murillo 2004c: 24) einzuleiten. Dabei handelt es sich um einen radikalen Wandel, den jede(r) im Innersten vollziehen könne (S.25) und durch den die Verbindung zur kosmischen Energie (S.19) wieder hergestellt werde. Es geht um „Revitalisierung“: um die Wiederentdeckung der Freude und der Leidenschaft für das Leben (S.46). Auch die Rolle der revolutionären Führung wird beschrieben: „Wir können aktive und wahrhaftige Agenten dieser monumentalen, effektiven und einzigartigen Bewegung sein“ (S.47). Die totale Revolution, von der Murillo spricht, ist „eine tief greifende Revolution der Psyche, der Kultur, des

---

<sup>24</sup> <http://www.conamornicaragua.org.ni/doc.html#>

Geistes, der Gesellschaft ... eine Revolution, die eine Reise der permanenten Transformation" ist (Murillo 2004c: 52).

Murillo verfolgt damit ein ehrgeiziges esoterisches Programm im Sinne eines nach innen gerichteten Wandels, der auf der Entwicklung der Persönlichkeit und damit auf der Ästhetik einer transformierten Existenz beruht. In dieser Sichtweise meint „Revolution“ den auf allgemeiner Menschenliebe gründenden Aufbau einer neuen ethischen Gemeinschaft. Dass dieses Projekt zusätzlich im Gewand einer überhöhten katholischen Religiosität erscheint, zeigte sich in der jüngsten Vergangenheit überdeutlich, wenn religiöse Feierlichkeiten den Anlass öffentlicher Reden bildeten. So sagte Rosario Murillo am 7. Dezember 2009 anlässlich der Feiern der Unbefleckten Empfängnis, die zu den wichtigsten katholischen Feierlichkeiten des Landes zählen: „Dies ist ein Tag der Solidarität, ein Tag der Verehrung Marias. Die Heilige Jungfrau, unsere Mutter, gebietet uns, wie eine Familie zu leben, und es macht uns stolz, uns wie die Familie des verarmten Volkes zu fühlen und des Volkes, das mit dem Glauben an die Jungfrau der Armut entkommen wird!!“ (Murillo 2009).

Das hier kurz skizzierte politische Programm bildet auch den Hintergrund für das Selbstverständnis der First Lady als Vertreterin einer wahrhaftigen und inklusiven Frauenbewegung – einer Bewegung von Frauen, die mit der Spiritualität von Frauen und in stabilen familiären Beziehungen leben. Im August 2008 veröffentlichte Rosario Murillo unter dem Titel „Die ‚feministische‘ Verbindung und die Kriege niedriger Intensität“ ein mehrseitiges Traktat, das eine Kampfansage an die feministische Bewegung darstellte (Murillo 2008). Der Feminismus, so heißt es in diesem Text, sei degeneriert und zu einem Büttel des Imperialismus verkommen. Das zentrale diskursive Geschütz, das in diesem Text aufgeföhren wird, ist eine Endlosschleife an Gegenüberstellungen. Während der inklusive Feminismus menschliche Werte fördere, sei der falsche Feminismus eine Inkarnation des Bösen (*el Mal*). Zu den Begriffen und Wendungen, mit denen der *Feminismo falso* in Zusammenhang gebracht wird, zählen „Neokolonisierung“, „Konterrevolution“, „egozentrische oligarchische Zirkel“, „schwarze Emanzen“, „schizophrene Pathologie“, „Förderung von Pornographie und Anti-Werten“, „politische Prostitution“, „sexistische Flegelei“, „Gott ablehnen, den Mann hassen, andere Frauen verhöhnen, die Mütter herabwürdigen und die Familien bedrohen“, „miserable Manipulation“, „sie fördern die Abtreibung ohne Respekt für die Kultur und die kollektive Seele des Volkes“, „Führerinnen der Lüge, sie wollen uns als Ideal das Modell der Verehrung des goldenen Kalbes verkaufen“, „sie werden weiterhin die Pornographie und den elektronischen Terrorismus zur Einschüchterung benutzen“ und „es ist eine Kultur der Einschüchterung“. Während Murillo einerseits betont, wie insbesondere externe Kräfte eine „falsche“ (pro-europäische und nordamerikanische) feministische Bewegung hervorgebracht haben, die eine fremde Kultur propagiere, benennt sie andererseits eine weit größere Dimension der Konfrontation. Letzten Endes handele es sich um den „Kampf zwischen dem Guten und dem Bösen, zwischen Revolution und Contra, zwischen Fortschritt und Armut, zwischen kreativem Frieden und Verwüstung“.

Nun lässt sich allerdings fragen, ob diese Frontstellung gegen die feministische Bewegung lediglich das subjektive Bewusstsein der nicaraguanischen Präsidentengattin charakterisiert oder ob sich hier nicht auch Züge von Einstellungen und Ressentiments erkennen lassen, die in der Bevölkerung weit verbreitet sind. Dabei ist zunächst zu betonen, dass die Stärkung der feministischen Bewegung in Nicaragua, wie auch in anderen lateinamerikanischen Ländern, in vielen Kommunikationsräumen Ablehnung hervorgerufen hatte. Die



deutliche Kritik an patriarchalen Dominanzverhältnissen wurde auch von vielen politisch aktiven Frauen nicht mitgetragen. Das Projekt einer feministischen Erneuerung der Gesellschaft wurde innerhalb bedeutender Teile der Frauenbewegung ebenso deutlich kritisiert wie die Forderung nach einer befreiten Sexualität und die Hinwendung zu queeren Themen. Feministische Ideen galten in vielen Kommunikationsräumen als elitäre Ideen von privilegierten Intellektuellen (vgl. Craske 1999: 162), die von realen Problemlagen abstrahierten und die Grundlagen der Gesellschaft, insbesondere die Familie, zerstörten. Wenn die Forderungen der feministischen Bewegung in weiten Teilen der nicaraguanischen Öffentlichkeiten auf gegenkulturelle und „unnatürliche“ Einflüsse einer transnational organisierten Lesben- und Frauenbewegung zurückgeführt werden, so verweisen die sprachlichen Entgleisungen der Präsidentengattin auf die engen Grenzen der nicaraguanischen Toleranz.

### **Früchte des Zorns**

Die sich in ihrer Schärfe von Monat zu Monat steigernden verbalen und nonverbalen Attacken gegen RegierungskritikerInnen im Allgemeinen und die feministische Frauenbewegung im Besonderen waren insofern wirkungslos, als sie den öffentlichen Protest nicht ersticken konnten. Die der Regierung verhassten externen Kräfte (Regierungen, internationale Organisationen und auch: die kritische Solidaritätsbewegung) können sich auf fundierte regierungskritische Analysen stützen, die aus den Kreisen der organisierten Zivilgesellschaft stammen. Dass die vielleicht schärfste Kritik an der Regierung Murillo-Ortega häufig von Feministinnen vorgebracht wird, mag noch zusätzlich den Furor erklären, mit dem gegen die feministische Bewegung, ihre Einrichtungen und ihre Vertreterinnen vorgegangen wird. Der Ton ist dabei ebenfalls schärfer geworden, wie ein Konferenzbeitrag von Sofia Montenegro aus dem März 2009 zeigt (Montenegro 2009b). Unter dem Titel „Die Theologie der Angst“ wurde hier eine Analyse fundamentalistischer Tendenzen vorgelegt, die in einer Kritik am „stalinistischen Caudillo der FSLN“ gipfelt, der einem „pfingstkirchlichen Sandinismus“ mit einem apokalyptischen und messianistischen Diskurs zum Durchbruch verholfen habe (S.11). Die *Frente Sandinista* habe sich zu einer Sekte entwickelt, „in der der sandinistische Caudillo Gott ist und seine Frau die Prophetin. Der orteguistische Fundamentalismus kennt keine Aktivisten, sondern nur Adepten. Diese geschlossene, minoritäre und gewaltsame Gruppe versucht gegenwärtig, ein totalitäres und theokratisches System in Nicaragua zu installieren“ (S.10). So treffend diese Diagnose auch sein mag (und so verständlich die Schärfe dieses verbalen Angriffs aufgrund der persönlichen Geschichte der Autorin auch ist): Es handelt sich hier um einen Akt der sprachlichen Verletzung, der die Angesprochenen zu treffen und zu erniedrigen sucht. Im Gegensatz zu den Tiraden der Präsidentengattin, die von nicht-diskursiven parastaatlichen Angriffen auf die Adressatinnen begleitet werden, sind die Äußerungen von Sofia Montenegro jedoch solche, die nur dadurch wirken, dass sie (wie durch diesen Text) weiter getragen werden. Sie wirken ferner, indem sie gespeichert werden und künftig abrufbar sind. Für die politischen Auseinandersetzungen der nicaraguanischen Gegenwart bedeuten sie jedoch vor allem eine weitere Stufe der diskursiven Eskalation.

### **Die Bedeutung der Reproduktionspolitik**

Die Konfrontation zwischen *Orteguismo* und Feminismus wurde in den vorangegangenen Abschnitten auf mehreren Ebenen gedeutet. Eine Erklärung, die

an der persönlichen Geschichte der beteiligten Akteure ansetzt, wurde dabei in einen Erklärungsansatz überführt, der die grundlegende Auseinandersetzung zwischen Feminismus und Antifeminismus und die übergeordnete Bedeutung der Biopolitik berührt. Warum wurden in einem Land, das von sozialer Exklusion und grassierender Armut geprägt ist, ausgerechnet die Geschlechterverhältnisse zu einem Kern der politischen Auseinandersetzungen der Gegenwart?

Der Konflikt über die Verfügungsgewalt über den (fruchtbaren) weiblichen Körper hatte in Nicaragua schon lange vor dem Regierungswechsel immer wieder die politische Agenda bestimmt und auch im Oktober 2006 die heiße Phase des Wahlkampfes überschattet. Im Kontext einer Wahlkampagne, die revolutionäre Rhetorik mit verschiedenen „Versöhnungsgesten“ vereinte, rückte schließlich die offensive Stärkung konservativer katholischer Werte in der Mittelpunkt der öffentlichen Debatten. Daniel Ortega, der seine neue Nähe zur katholischen Kirche bereits 2005 öffentlich demonstriert hatte, als er sich von Kardinal Miguel Obando y Bravo hatte trauen lassen, setzte in der Endphase des Wahlkampfes das lange von der katholischen Kirche eingeforderte totale Abtreibungsverbot durch. Am 26. Oktober 2006 stimmten 52 Abgeordnete für den Antrag, medizinisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche zu kriminalisieren. Dass es in der Frage der Abtreibung, die seit einigen Jahren nicht nur in Nicaragua von der sogenannten „Pro-Leben-Bewegung“ in Szene gesetzt wird, zu erheblichen Rückschritten kam, ist indes keine nationale Besonderheit. So wurde die Abtreibungspolitik etwa auch in Argentinien unter Cristina Fernández de Kirchner deutlich restriktiv (vgl. Gerber 2009).

Was sich jedoch in Nicaragua bereits vor dem Regierungswechsel deutlich zeigte, war die übergeordnete Bedeutung der Biopolitik. Moralische Autorität und politische Legitimation wurde und wird in verschiedenen politischen Lagern über sexual- und reproduktionspolitische Positionen generiert. Dass die feministische Bewegung so sehr in das Kreuzfeuer einer zunehmend repressiven Regierungspolitik rückte, ist nicht nur der persönlichen und politischen Geschichte der Beteiligten geschuldet, sondern außerdem der zentralen Bedeutung der Biopolitik in den politischen Kämpfen der Gegenwart.

### Literaturverzeichnis:

**Amnesty International (2009):** The total abortion ban in Nicaragua - Women's lives and health endangered - medical professionals criminalized - reproductive right is a human right, London: AI.

**Babb, Florence (2003):** Out in Nicaragua: Local and Transnational Desires after the Revolution, in: *Cultural Anthropology*, 18(3): 304-328.

**Craske, Nikki (1999):** Women and Politics in Latin America, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

**Gerber, Elisabet (2009):** Frauen an der Macht – mehr Macht den Frauen?, in: Gerber, Elisabet/Stiegler, Barbara: *Gender an der Macht? Über die Bedeutung von Geschlecht in politischen Spitzenpositionen am Beispiel von Deutschland, Chile Argentinien und Spanien*, Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs, Berlin, S. 28.

**Kampwirth, Karen (2003):** Arnoldo Alemán Takes on the NGOs: Antifeminism and the New Populism in Nicaragua, in: *Latin American Politics and Society*, 45 (2): 132-158.



**Kampwirth, Karen (2008):** Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega. In Nicaragua, Leftist Politics?, in: Latin American Perspectives, 35 (6): 122-136.

**Montenegro, Sofía (2009a):** La Esencia del Orteguismo, in: <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/noticia/11> (28.10.2009, Stand: 20.12.2009).

**Montenegro, Sofía (2009b):** La teología del miedo, Documento de discusión de la II Convención Feminista, 7.3.2009, in: [www.movimientoautonomodemujeres.org/downloads/22.pdf](http://www.movimientoautonomodemujeres.org/downloads/22.pdf) - (Stand: 27.12.2009).

**Murillo, Rosario (2004a):** Primer Manifiesto sobre el Poder del Amor, in: <http://www.conamornicaragua.org.ni/Docuementos%20Web/PRIMER%20MANIFIESTO%20SOBRE%20EL%20PODER%20DEL%20AMOR.doc> (Stand: 27.12.2009).

**Murillo, Rosario (2004b):** Invitación a una Danza (2004b), in: <http://www.conamornicaragua.org.ni/Docuementos%20Web/INVITACION%20A%20UNA%20DANZA.doc> (Stand: 27.12.2009).

**Murillo, Rosario (2004c):** Vivir el amor, in: <http://www.conarmornicaragua.org.ni/Docuementos%20Web/VIVIR%20AMOR....doc> (Stand: 27.12.2009).

**Murillo, Rosario (2008),** La conexión «feminista» y las guerras de baja intensidad (August 2008), in: <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2008-08-28/la-conexion-feminista-y-las-guerras-de-baja-intensidad> (Stand: 14.12.2009).

**Murillo, Rosario (2009):** Declaraciones de Rosario en Celebración de La Gritería a la Purísima Concepción de María 7 de diciembre del 2009, in: <http://www.conamornicaragua.org.ni/DOCUMENTOS%202009/DICIEMBRE/DECLARACIONES%20DE%20DANIEL%20EN%20CELEBRACION%20DE%20LAS%20PURISIMAS%20Y%20DE%20RM%20071209.doc>.

**Oettler, Anika (2009):** Gewalt und soziale Ordnung in Nicaragua, Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, Band 2).

**Whisnant, David E., (1995):** Rascally Signs in Sacred Places: The Politics of Culture in Nicaragua, Chapel Hill: UNC Press.



### 3.4 Wie heute solidarisch sein?

Rudi Kurz

„Solidarität ist die Zärtlichkeit der Völker“, so ein viel zitierter Ausspruch von Che Guevara. „Solidarität ist das Zusammengehörigkeitsgefühl, das praktisch werden kann und soll“, so liest es sich im Soziologielexikon (Bernsdorf/Knospe 1969). In der Solidaritätsbewegung mit Nicaragua verstand man Solidarität mindestens in diesen beiden Bedeutungen. Heute scheint es schwieriger um sie zu stehen. Seit Daniel Ortega 2007 erneut Präsident wurde, lassen sich in der Bundesrepublik unter dem Banner der Nicaragua-Solidarität die unterschiedlichsten Positionen und widersprüchlichsten Aussagen finden. Von einer Verteufelung aller SandinistInnen, die angeblich von einem machtgierigen und undemokratischen Präsidenten und seiner spiritualistischen Ehefrau angeführt und beherrscht würden, bis zur bedingungslosen Identifizierung mit der Regierung als Fortsetzung der Sandinistischen Revolution findet sich eine Unzahl von Einschätzungen. So widersprüchlich sie klingen, so unterschiedlich sind auch die dahinter stehenden Motive und Gefühlslagen.

Da Solidarität im Nord-Süd-Zusammenhang immer eine Angelegenheit zwischen Ungleichen ist, spielt die jeweilige Motivation der Solidarischen gegenüber den Objekten ihrer Solidarität eine zentrale Rolle. Nicht erfüllte Hoffnungen und Erwartungen schlagen sich genauso in der Beziehung nieder wie gemeinsam erarbeitete Ziele oder erreichte Erfolge. Und wie bei allen Beziehungen ist das Fehlen von direkter Kommunikation das Gift, das jede tragfähige Entwicklung verhindert. In schwierigen oder unklaren Situationen wie dem aktuellen Kampf um die politische Ausrichtung und die Macht in Nicaragua wird die Tragfähigkeit solidarischer Beziehungen auf die Probe gestellt. Für alle Beteiligten erschwert es die Situation, dass die vielfältigen Einschätzungen der unterschiedlichen Organisationen aus dem mittelamerikanischen Land natürlich wesentlich durch die dortigen politischen Auseinandersetzungen geprägt sind.

#### Solidarität im Wandel

Die bundesdeutsche Solidarität mit Nicaragua hat im Laufe ihrer 30-jährigen Geschichte verschiedene Wandlungen vollzogen. Auf die anfänglich eher geringe Unterstützung des sandinistischen Befreiungskampfes folgte seit dem Sieg der Revolution 1979 eine breite Bewegung, die sich zunächst der Unterstützung des sandinistisch dominierten Prozesses zur nationalen Befreiung verschrieben hatte. Nicaragua galt in der damals vom Ost-West-Konflikt geprägten Welt als Beispiel für einen möglichen Weg abhängiger Länder zwischen kapitalistischer Barbarei und sozialistischem Zwangsregime. Die bundesdeutsche Solidarität mit Nicaragua manifestierte sich einerseits in der Unterstützung zentraler Kampagnen der Sandinistischen Regierung – Bildung, Gesundheit, *Nicaragua debe sobre vivir...* –, andererseits identifizierte man sich am liebsten mit dem Begriff der *kritischen* Solidarität. Bewusst grenzten sich viele Beteiligte von einer Funktion als „Freundschaftsgesellschaft“ ab, wie sie die BRD-Kuba-Solidarität prägte, sie wollten sich mit den politischen Prozessen im Land auseinandersetzen, die politischen Entwicklungen und Entscheidungen verstehen und selbst bewerten (aber nicht immer verteidigen).

Schon bald aber verließ ein erheblicher Teil der Engagierten dieses Boot und setzte auf persönliche Beziehungen, lokale Partnerschaften mit Städten, Gemeinden oder Projekten. Es ging nicht mehr nur um das große Ganze der Revolution, sondern um eine gemeinsame Aktivität im kleinen Rahmen, um die



Verwirklichung von etwas mehr Gerechtigkeit – z.B. durch das Engagement von Menschen in Sprockhövel und Dario/Nicaragua.

Auf FSLN-Seite hatte man sich eigentlich immer direktere und gradlinigere Beziehungen zu den bundesdeutschen Soligruppen gewünscht. Den sich wiederholenden Diskussionsprozessen und der begrenzten Verbindlichkeit konnte man irgendwann nicht mehr viel abgewinnen. Deshalb ließen die Sandinisten die bundesdeutsche Solidarität gewähren und nahmen natürlich die von ihr geleistete Unterstützung gerne an, aber der Glaube an eine verlässliche politische Partnerschaft ließ sich nach einigen Erfahrungen nicht mehr aufrecht erhalten.

Im Unterschied zur Solidaritäts-Bewegung in anderen westeuropäischen Ländern war die bundesdeutsche Soli-Szene besonders heterogen, ihre Mitglieder kamen aus christlichen Basisgruppen, Sozialdemokratie und Gewerkschaften oder der Autonomen-Bewegung. Die entstandene unabhängige Solidaritätsstruktur hatte keine gemeinsame politische Heimat oder Vorbilder für ihre Zusammenarbeit. Sie entstand als eine Art Selbstversuch im heterogenen lockeren Bündnis, das Freiraum ließ für die verschiedenen weltanschaulichen Prägungen der Aktiven.

Mit dem Machtverlust der Sandinisten 1990 veränderten sich auch für die Solidaritätsgruppen die Grundlagen ihrer Arbeit; noch bis zuletzt waren sie gegen die äußere Bedrohung und Einmischung und für die zentralen politischen Ziele der Revolution aktiv geblieben. Ansprechpartner für Aktivitäten konnten nicht mehr die offiziellen Regierungsstellen sein, kooperiert wurde nun mit von Sandinisten gegründeten Stiftungen, sozialen Organisationen, Bewegungen und NGOs. Diese übernahmen an vielen Stellen die Koordination und Abwicklung von Austausch und Hilfsaktionen und wurden zu den wichtigsten Ansprechpartnern der Solidaritätsgruppen und -organisationen aus Europa.

### **NGO-Weltmeister**

Die Gründung der vielen verschiedenen NGOs im postrevolutionären Nicaragua entsprach zum einen der Interessenslage der Sandinisten in Nicaragua und ihrer Kooperationspartner. Niemand wollte mit den neuen Machthabern zusammenarbeiten, die ihre Position vor allem dem Krieg und dem Geld der USA zu verdanken hatten. Niemand wollte, dass diese Politiker einen wesentlichen Einfluss auf die Kooperation und Unterstützung aus dem Ausland gewinnen. Durch die Verlagerung der Kooperation von staatlichen Institutionen auf neu gegründete NGOs gelang es, die Fortführung der Kooperation unabhängig von offiziellen Stellen zu organisieren. Von Sandinisten gegründete NGOs wurden dabei als Vertreter der begünstigten Bevölkerung eingesetzt, übernahmen halboffizielle Vertretungen wie z.B. im Zusammenhang mit Städtepartnerschaften. Auf der anderen Seite waren die neu gegründeten NGOs auch eine Form sozialer Versorgung sandinistischer FunktionärInnen, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf. All dies führte dazu, dass Nicaragua Ende der 1990er Jahre als NGO-Weltmeister bezeichnet wurde. Nach Zahlen der Vereinten Nationen hatte das mittelamerikanische Land damals gemessen an der Bevölkerungszahl die meisten NGOs weltweit.

Da sich in der aktuellen Situation sowohl in Nicaragua als auch in der Solidaritätsbewegung eine Vielzahl der Konflikte auf Positionen von NGOs beziehen, ist es wichtig, deren Hintergründe näher zu beleuchten. Zur Eingrenzung des häufig inflationär verwendeten NGO-Begriffs wird hier bewusst nicht die offene Definition z.B. der UNO verwendet, nach der alle nichtstaatlichen Organisationen von Umweltgruppen bis zur Industrielobby als NGOs bezeichnet werden. Sinnvoller erscheint mir die von Altvater/Brunnengräber (2002) gewählte relativ enge

Definition, unter der sie Organisationen mit sozialpolitischem Schwerpunkt in Bereichen wie Migration, Menschenrechte, Umwelt und Entwicklung fassen. Auch viele wichtige Kooperationspartner in der EZ wie soziale Bewegungen, Selbsthilfeorganisationen, Kooperativen, Stiftungen u.v.m. können demnach nicht als NGOs gefasst werden.

Wichtiges Kennzeichen der NGO-Arbeit ist, dass die örtliche Bevölkerung zwar an Programmen oder Aktionen teilnimmt, die Entscheidung über Organisation und Durchführung aber nicht bei ihnen, sondern bei der jeweiligen NGO und eventuell beim ausländischen Geldgeber liegt. Im Gegensatz zum guten Ruf steht das Wort NGO also nicht notwendig für eine demokratische Struktur; im Wesentlichen sind diese Organisationen nur ihren Auftraggebern und Finanzierungsorganisationen im Norden und der Bezahlung ihrer MitarbeiterInnen verpflichtet (vgl. Altwater/Brunnengräber 2002).

Die in Nicaragua von SandinistInnen Anfang der 1990er Jahre gegründeten NGOs entwickelten sich auf der Grundlage ihrer Kontakte zu Solidaritäts-, Partnerschafts- und EZ-Organisationen. Ihre weitere Konsolidierung zu einem tragfähigen „Wirtschaftszweig“ mit relativ festem Personalstamm steht im Zusammenhang mit einer zeitgleichen Veränderung: Die Geberländer und -organisationen hielten im Rahmen der allgemeinen Privatisierungswellen NGOs für ein günstigeres und geeigneteres Instrument der EZ als die direkte staatliche Hilfe. Die nicaraguanischen NGOs waren demzufolge auch eine Antwort auf neoliberale Tendenzen der Geberländer und des Empfängerlandes. NGOs sollten mit ihrer kostengünstigen Arbeit vormalige Staatsaufgaben übernehmen. Die heute auch von NGOs vorgetragene Kritik, dass die Regierung Gelder aus Venezuela am Parlament vorbeischleuse, ist angesichts dieser Vorgeschichte nur schwer verständlich, denn viele verdanken ihre Existenz vor allem dem Herauslösen der Entwicklungskooperation aus dem politischen System.

Wer die Entwicklung verschiedener nicaraguanischer NGOs verfolgt hat, konnte dabei auch ihr verändertes Agieren auf dem „Gebermarkt“ beobachten. Aus Organisationen, die anfangs vor allem die bereits initiierten Programme sandinistischen Ursprungs bearbeiteten, entwickelten sich Akteure, die aus allen aktuellen Themen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sehr schnell Finanzanträge generieren konnten. Als Basis für den Zugang der NGOs zu Finanzmitteln spielten neben den guten Beziehungen zu Finanzierungsorganisationen der zugehörige Kreis an KlientInnen und die übernommenen Aufgaben in Nicaragua eine wichtige Rolle.

Während der drei neoliberalen Regierungen Nicaraguas wuchsen die von NGOs übernommenen Aufgaben immer weiter. Frauenorganisationen gründeten landwirtschaftliche Kooperativen, initiierten Kreditfonds, medizinische Versorgung, Bildungsfonds oder eigene Bildungsangebote und wurden so zu einer Art „Vollversorger“ für ihre KlientInnen. Paradoxerweise arbeiteten häufig in denselben Dörfern gleich mehrere NGOs und soziale Organisationen mit einzelnen Gruppen der BewohnerInnen zusammen; in klassisch neoliberaler Arbeitsteilung übernahmen sie originäre Staatsaufgaben.

Eine nüchterne Betrachtung der Tätigkeit vieler nicaraguanischer NGOs legt den Schluss nahe, dass ihr Handeln klassisch unternehmerisch motiviert ist. Die besondere Situation der NGOs besteht letztlich in der Außenfinanzierung ihrer Arbeit, durch die kein klassisches Verhältnis zwischen anbietendem Unternehmer und bezahlendem Kunden besteht, sondern noch eine dritte Instanz – eine staatliche Stelle oder mit staatlichen Geldern arbeitende NGO aus dem Norden – mit jeweils eigenen Interessen beteiligt ist.



Dass das Nebeneinander von NGOs und sozialen Bewegungen in Nicaragua nicht konfliktfrei funktionierte, zeigte im Lauf der Jahre so mancher Versuch von NGOs, im Arbeitsfeld anderer Organisationen neue KlientInnen anzuwerben. Mehr KlientInnen ermöglichten eine größere Aktionsfähigkeit, höhere Finanzanträge und einen größeren regionalen Einfluss. Die schwach ausgeprägte inhaltliche Kontrolle der aus dem Norden stammenden Finanzierungsorganisationen trug zusätzlich dazu bei, dass NGOs in Nicaragua in ihrer Arbeit eine weitgehende Autonomie erreichen konnten. Letztendlich führte dieser Prozess dazu, dass einzelne erfolgreiche NGOs über die Zugänge zu den „Fleischtöpfen“ der Entwicklungszusammenarbeit eine relativ große Bedeutung erlangen konnten. Leider gibt es bisher keine umfassenden Untersuchungen über die Auswirkungen des Strukturwandels in der EZ hin zur NGOisierung und der Aufsplitterung der Leistungen auf die verschiedensten Organisationen. Nicaragua wäre hierfür sicher ein interessantes Untersuchungsgebiet. Noch interessanter wäre die Herausarbeitung der Probleme, die dann entstehen, wenn ein Staat versucht, eigentlich staatliche Aufgaben aus den von NGOs besetzten Arbeitsfeldern wieder selbst zu übernehmen. Offensichtlich liegt es schon in der Natur der Sache, dass eine solche Entwicklung nicht konfliktfrei verläuft.

### **Der Machtkampf in Nicaragua**

Für alle ersichtlich hat sich seit dem Amtsantritt Ortegas der Machtkampf im Land weiter zugespitzt, er überlagert die Diskussion um alle inhaltlichen Fragestellungen. Hierdurch gibt es kaum mehr eine Basis für inhaltliche Diskussionen und die Suche nach vernünftigen Lösungen, die von einer breiten Basis der politisch aktiven Organisationen getragen werden könnten.

Einige Hintergründe dazu: Im „Dorf Nicaragua“ kennt unter den aktiven Personen fast jeder jeden. Das Verhältnis zwischen politischen Kontrahenten ist vielfach durch Misstrauen sowie frühere persönliche und politische Konflikte geprägt. Sandinistische Funktionäre und einstige sandinistische Funktionäre, die heute als NGO-Vertreter agieren, kennen sich oft schon ein Leben lang und haben schon diverse Auseinandersetzungen hinter sich. Ihre Kämpfe sind häufig auch persönliche Konflikte, die an aktuell veränderten politischen Themen neu durchgespielt werden. Da mit den aktuellen Konflikten auch vielfache Auswirkungen auf die Bevölkerung verbunden sind, kann die von allen Seiten betriebene Zuspitzung der Auseinandersetzung auf die politische Machtfrage nur als mangelnde politische Kompetenz gewertet werden.

Von der sandinistischen Regierung wurden die NGOs nicht in ihrer selbsternannten Stellung als „Vertreter der Bevölkerung“ anerkannt, sondern als ein Machtfaktor wahrgenommen, der dem angestrebten Einflussbereich der Partei entgegensteht. Die von den NGO-VertreterInnen eigentlich erhoffte Einbeziehung in nationale Entwicklungsprogramme der Regierung (wie das *Hambre Cero*), die Finanzierung ihrer Arbeit durch staatliche Gelder oder Mittel aus Venezuela erfolgte nicht. Stattdessen setzte die Regierung für die Durchführung ihrer Entwicklungsförderung auf eigenes Personal, was ihr kostengünstiger erschien und gleichzeitig den Regierungseinfluss sichern sollte. Zumindest mittelfristig gefährdet die von der Regierung gewählte Form zur Durchführung der verschiedenen Entwicklungsmaßnahmen im Land den gesellschaftlichen Einfluss und die wirtschaftliche Grundlage der bestehenden NGOs. So ist es nicht verwunderlich, dass es aus den Reihen der NGOs kaum eine positive Aussage zu vielen der entwicklungspolitisch sinnvollen Ansätzen der Regierung gibt. Während die FSLN an der Regierung in der politischen Nähe zur latino-sozialistischen

Ideologie bewusst auf eine relativ starke Stellung des Staates und seiner Institutionen setzt, leben die NGOs durch ein neoliberales Modell mit einem schwachen Staat und nur geringen Leistungen zur Versorgung der Bevölkerung deutlich besser. Die schnell entstandenen Bündnisse einiger (hauptsächlich politisch agierender) NGOs mit der MRS und dem neoliberalen Montealegre vertieften die Gräben zum Regierungslager weiter.

Der Vorwurf der Ortega-Regierung, dass einzelne NGOs im Land aus den USA gesteuert würden, wirkt auf der einen Seite wie ein Totschlagargument, ist aber angesichts der Finanzierung einiger wesentlicher Gegner der Sandinisten aus dem NGO-Lager durch das *National Endowment for Democracy* (NED) und angesichts des Verhaltens von einigen Akteuren dieser NGOs in einzelnen Fällen berechtigt. Nicht umsonst fordern wichtige US-Organisationen wie die *Campaign for Labor Rights*, *Nicaragua Network*, *Venezuela Solidarity Network* und andere die Abschaffung des NED als politisches Einfluss-Instrument der US-Regierung – ähnlich der früheren Forderung der Nicaragua-Solidaritätsbewegung bei uns, die Finanzierung der Auslands-Arbeit politischer Stiftungen aus Geldern der EZ einzustellen (vgl. Kurz 2008: 7-12).

### **Solidarität mit wem?**

Das „Objekt“ der Solidarität war für die deutsche Nicaragua-Solidarität immer schwierig zu bestimmen. Die häufig wiederholte Formel einer „Solidarität mit dem Volk Nicaraguas“ war zu allen Zeiten äußerst fragwürdig, benutzte sie doch einen sonderbar widersprüchlichen Volksbegriff. Die zeitweise hochgehaltene „Solidarität mit der FSLN“ war und ist nicht besser, denn natürlich war und ist die FSLN eine Partei, in der es auch sehr fragwürdige Entwicklungen und Entscheidungen gab und gibt. Das Bedürfnis der Partei zu einer weitgehenden Kontrolle über alle Entwicklungen im Land war schon immer vorhanden, mangelnde parteiinterne Demokratie und die Pflege des „Verticalismo“ vor allem im Umgang mit den „Massenorganisationen“ waren auch zu Zeiten der Revolution ein stetig problematisiertes Thema. Die nachträgliche Glorifizierung der Sandinistischen Revolution durch Werke wie „Adios Muchachos“ (Ramirez 2001) sind m.E. im Wesentlichen als eine Art Geschichtsklitterung zu werten, als nachträgliche Versuche, frühere Widersprüchlichkeiten und die eigene Verantwortung in diesen auszublenden.

Am stärksten fühlte sich die deutsche Solidaritätsbewegung immer dann, wenn sie eindeutige Feindbilder und klare Kämpfe „Gegen ...“ führen konnte. Dass die nicaraguanische Gesellschaft genauso vielschichtig und von verschiedenen Motiven und Interessen geprägt war, wie alle anderen Gesellschaften der Welt, konnten die Nicaragua-Reisenden zwar vor Ort manchmal erkennen, dies fand aber kaum einen Niederschlag in den Analysen und Aussagen der Soli-Bewegung.

### **Differenzierte Wahrnehmung gehört zur Solidarität**

Wenn heute Fragen wie „Sind wir solidarisch mit der FSLN?“ aufgeworfen werden, so dient dies auch eher der Vernebelung und dem Aufbau der geliebten Freund- und Feindbilder. Es ist unwahrscheinlich, dass daraus eine differenzierte Wahrnehmung des Landes, der politischen Akteure und der sinnvollen oder problematischen Entwicklungen erwachsen kann.

Konkret steht die Ortega-Regierung seit 2007 für viel mehr Verbesserungen im Sinne der armen Bevölkerungsschichten, als dies irgendeine der neoliberalen Vorgängerrgierungen von sich behaupten kann. Viele Darstellungen aus dem Spektrum der alten deutschen Soli-Bewegung mit Nicaragua, die nun zahlreiche



soziale Initiativen der Sandinisten unter dem Stichwort „Klientelismus“ abtun, sind nicht in der Lage, diese Entwicklung ausreichend differenziert darzustellen. Wie in der Vergangenheit werden eindeutige Feindbilder gesucht und gepflegt. Es wird sich an einem „machtbesessenen Ortega“ abgearbeitet, ohne die Anstrengungen vieler Personen zu würdigen, die sich der FSLN zugehörig fühlen, und sich noch ernsthaft mit dem Anliegen dieser sandinistischen Basis auseinander zu setzen.

Ein ernsthaftes Verständnis von Solidarität erfordert deshalb meines Erachtens, dass die nicaraguanischen Kämpfe um die Macht im Land nicht mit ebenso interessegeleiteten Argumentationen nachgespielt werden, sondern dass sich die aktiven Personen hier differenzierte eigene Positionen zur komplexen Situation erarbeiten. Wenn es keine Unterschiede mehr zwischen den Positionen der staatlichen EZ und den Vertretern der Solidaritätsbewegung gibt oder wenn Vertreter von Soligruppen fordern, der sandinistischen Regierung müssten die EZ-Gelder gestrichen werden, dann hat dies sicher nur noch wenig mit einer Solidarität zu tun, die von Verbundenheit mit den Menschen in Nicaragua geprägt ist. Zu Regierungszeiten des tatsächlich unsäglich korrupten Arnoldo Alemán wurden derlei Forderungen interessanter Weise nie erhoben.

Nicaragua bietet aktuell sicher nicht die Projektionsfläche für eine einfache Solidaritätsarbeit, die nach einem Gut und Böse-Prinzip handeln kann. Die Situation im Land ist durch die vielfältigen Diskussionen um die Perspektive des Landes und viele verschiedene Interessenlagen gekennzeichnet. In einer solchen Situation bedeutet Solidarität für mich, vor allem die Selbstbestimmung der Menschen über die Zukunft ihres Landes zu fördern. Dies beinhaltet die Zusammenarbeit mit solchen Organisationen in Nicaragua, in denen die Menschen möglichst weitgehend selber über die Aktivitäten entscheiden und in denen demokratische Strukturen mit dem Aufbau einer tragfähigen wirtschaftlichen Basis einhergehen. Selbsthilfeorganisationen, Kooperativen, Organisationen in Gemeinden u.v.a. bieten hierfür eine gute Basis. Die Parteizugehörigkeit der Menschen soll dabei ihre Privatsache sein, nicht aber das Engagement für einen notwendigen sozialen Ausgleich im Land.

Die direkte Kooperation mit Selbsthilfeorganisationen schützt nicht nur vor der Interessendominanz zwischengeschalteter Organisationen, sondern kann einen viel engeren Austausch schaffen, durch den die Aktivitäten der Solidarität enger mit den Bedürfnissen der unterstützten Personenkreise verbunden werden. Eine solche direkte Solidaritätsarbeit hilft mit, die allseits beliebten Luftblasen aus der NGO-Lyrik beiseite zu lassen und wesentliche Bedürfnisse und politische Interessen der armen Bevölkerungsschichten zur Richtschnur solidarischen Handelns zu machen.

Ernsthafte Einschätzungen lassen sich nur auf der Grundlage von konkreten politischen Handlungsoptionen und bestehenden Machtverhältnissen finden. Wer die heutige sandinistische Regierung an den Zielen der Sandinistischen Revolution nach 1979 messen will, vergleicht Äpfel mit Kaffeebohnen. Nicaragua im Jahr 2009 ist ein Land ohne sandinistische Mehrheiten, von vielfältigen Interessengruppen geprägt, in dem Mehrheiten nur durch die Zusammenarbeit von heterogenen gesellschaftlichen oder politischen Gruppierungen entstehen, die nur in den seltensten Fällen wirklich zusammen passen. Die daraus resultierenden Interessensausgleiche und politischen Verschiebepbahnhöfe haben keine besondere politische Strahlkraft, sind weder fürs Herz noch für den Verstand ein besonderer Anreiz.

Aber in diesem gesellschaftlichen Geben und Nehmen wurden endlich wieder kostenlose Schulbildung, ein umfassendes Programm zur Bekämpfung des Hungers, eine Verbesserung der Gesundheits- und der Nahrungsversorgung und vieles andere ermöglicht.

Die vielen Menschen, die sich in Nicaragua dafür eingesetzt haben, dass eine Perspektive außerhalb des neoliberalen Modells zumindest irgendwann möglich werden kann, haben ein Recht darauf, in ihrem Bemühen ernst genommen zu werden. Ihr Engagement sollte nicht mit Maximalforderungen negiert werden. Niemand wird ernsthaft die aktuelle Ortega-Regierung als die Erfüllung aller revolutionären Träume verkaufen wollen. Durchsetzbare Politik erfordert aber nicht vereinzelte Meinungen, sondern Mehrheitsbildungen. Die Arbeit an sozialen und politischen Perspektiven für Nicaragua ist ohne das Gespräch und die ernsthafte Auseinandersetzung mit den VertreterInnen der FSLN auf allen Ebenen nicht möglich. An der Bereitschaft zu diesem Gespräch mangelt es der alten und der neuen deutschen Nica-Szene schon seit geraumer Zeit.

Dieses Gespräch wieder aufzunehmen darf nicht dazu führen, über die Verletzungen der im Land lebenden Menschen hinweg zu sehen. Die kritische Beobachtung der Auswirkungen des Handelns von Regierungen, Parteien usw. ist ein wichtiger Teil eigenständiger Solidaritätsarbeit. Damit die notwendige Kritik aber als solche bei den politischen Akteuren ankommen und wahrgenommen werden kann, muss sie als substantielle inhaltliche Kritik im Dialog angebracht werden.

### Literaturverzeichnis:

**Altwater**, Elmar / **Brunnengräber**, Achim (2002): NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest, Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7, in: [http://www1.bpb.de/publikationen/53HM9R,0,NGOs\\_im\\_Spannungsfeld\\_von\\_Lobbyarbeit\\_und\\_%F6ffentlichem\\_Protest.html](http://www1.bpb.de/publikationen/53HM9R,0,NGOs_im_Spannungsfeld_von_Lobbyarbeit_und_%F6ffentlichem_Protest.html), (30.01.2010)

**Bernsdorf**, Wilhelm/ **Knospe**, Horst [Hrsg.] (1969): Internationales Soziologenlexikon, Stuttgart

**Kurz**, Rudi (2008): Gefährliche Tendenzen in Nicaragua?, in: Nicaragua Aktuell, 2/2008, S. 7-12, in: [http://www.nicaragua-forum.de/meldungen/2008/nicakt\\_2-08.pdf](http://www.nicaragua-forum.de/meldungen/2008/nicakt_2-08.pdf)

**Ramírez**, Sergio (2001): Adiós, Muchachos! Wuppertal

**Sorj**, Bernardo (2007): ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Sociedad civil y Estado en América Latina*, in: NUEVA SOCIEDAD, Nr. 210, in: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3445\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3445_1.pdf), (30.01.2010)

**Zimmermann**, Yvonne (2004): Stellvertretung als Programm - NGOs als Vertretung der Zivilgesellschaft, in: Vorwärts die sozialistische Wochenzeitung., Schweiz, 22.12.2004



### **3.5 Krieg niedriger Intensität. Der Kampf um die mediale Vorherrschaft in Nicaragua**

*Andreas Hetzer*

#### **Massenmedien im Spannungsverhältnis zwischen Markt und Staat**

Zur Vermittlung der politischen Positionen kommt den Medien eine herausragende Rolle zu, weil sie ein Massenpublikum erreichen und die Agenda der Gesellschaft prägen. Politische Eliten versuchen, sich der Stimme der Medien zu bemächtigen, um breite gesellschaftliche Zustimmung zu erhalten. „In der Tat sind die Konvergenzen zwischen den Kommunikations- und Unterstützungsbedürfnissen von politischen Akteuren und den institutionellen Prinzipien der Medien in Zeiten der zugespitzten politischen Mobilisierung am deutlichsten sichtbar.“ (Pfetsch/Adam 2008: 18). Wie diese durch Medien transportierte politische Mobilisierung zum Alltag, dann wird die Annahme ad absurdum geführt, Medien seien autonom. Die journalistische Profession samt ihrer Berufsethik steht somit unter einem permanenten Druck. Ebenso versagen normative Medientheorien, die die Leistungen der Medien für die Demokratie darin sehen, dass diese einerseits relevante Informationen zur aktiven Beteiligung der Bürger am politischen Leben bereit stellen und andererseits als Kontrollinstanz gegenüber der Regierung auftreten (vgl. Voltmer 2008: 94).

Die Parteipolitisierung medialer Inhalte steht aber immer auch in einem Spannungsverhältnis zur wirtschaftlichen Funktionsweise der Medieninstitutionen, denn ebenso wollen sowohl die Anteilseigner als auch die werbetreibende Wirtschaft ihre Interessen durchsetzen. Zum einen folgen die Medien als gewinnorientierte Unternehmen der Logik des Marktes. Sie sind dabei durch ihren Doppelcharakter gekennzeichnet, indem sie Programm- und Werbeträger gleichzeitig sind. Mit dem Ziel, die Werbeeinnahmen zu maximieren, wird das Publikum selbst zur Ware und seinerseits für die Aufmerksamkeit gegenüber der Werbung mit der kostenlosen Nutzung des Programms belohnt. Je stärker die Werbeindustrie den finanziellen Rahmen der Medienkonzerne bestimmt, desto stärker orientieren sich mediale Inhalte an den Bedürfnissen der Geldgeber. Können diese Einflussfaktoren auf die Medien auch in westlichen Demokratien beobachtet werden, so verkompliziert sich die Lage, wenn wir die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Nicaraguas betrachten. Hier haben wir es mit einem wenig lukrativen Medienmarkt zu tun, der eine wirtschaftliche Unabhängigkeit von großen Geldgebern nicht zulässt. Zudem steht das Land vor einer politischen Herausforderung, bei der die demokratische Konsolidierung durch autoritäre Züge durchsetzt und gefährdet wird. Es bedarf daher in Transformationsgesellschaften eines alternativen, gesellschaftstheoretischen Medienbegriffs, der die Pfadabhängigkeit der Medienentwicklung in post-autoritären Staaten berücksichtigt (vgl. Montenegro 2007: 15). Die Ausgestaltung des Mediensystems ist von einer spezifischen polit-ökonomischen Kräftekonstellation abhängig (vgl. Waisbord 2000: 50), die sich in den aktuellen Auseinandersetzungen in Nicaragua manifestiert.

#### **Die Geschichte des nicaraguanischen Mediensystems als eine Geschichte medialer Propaganda**

Medien für Propagandazwecke einzuspannen, hat in Nicaragua eine lange Tradition. „(...) Politiker und Regierende hatten immer ihre eigenen Medien zur Verfügung, um sie als Resonanzboden zu nutzen und ihre Widersacher zu ihrem eigenen Vorteil anzugreifen.“ (Rothschuh 2009). Ein Großteil der Medien verdankt



seine Existenz überhaupt nur der parteipolitischen Bindung, die sich bis heute fortsetzt (vgl. Marengo 2009: 4). Sie konnten deswegen nie als Plattform bürgerlicher Partizipation fungieren, weil sie beschränkt blieben auf die Auseinandersetzung zwischen den oligarchischen Eliten des Landes verschiedener politischer Couleur. Trotz der Marktfreiheit stabilisierten die Medien die festgeschriebene Gesellschaftshierarchie, indem sowohl die Beteiligung als auch die Berichterstattung auf einen innerelitären Wettbewerb um Machtpositionen beschränkt blieb. In Ländern wie Nicaragua mit hohen Einkommensdisparitäten und einer existierenden Medienoligarchie verstärken die Medienbesitzverhältnisse die vertikale Integration ökonomischer Macht, die sich bereits in den Händen einiger Weniger befindet. Eine Demokratisierung der Medienlandschaft, ein freier Meinungs austausch und eine Öffnung des Marktes war unter diesen Umständen in Nicaragua unmöglich (vgl. Rockwell/Janus 2003: 4ff.). Diese Tendenz zeigt sich, wenn man sich die Medienbesitzverhältnisse genauer anschaut. Zwei Familien spielen eine wichtige Rolle: die Familie Chamorro und die Familie Sacasa. Während die Sacasas eher den Fernsehmarkt beeinflussten, bestimmte die Familie Chamorro die Entwicklungen der nicaraguanischen Presselandschaft. Letztere stellte bisher vier Präsidenten aus den Kreisen der konservativen Partei. Die Familientradition geht zurück auf das 19. Jahrhundert, sie waren Großgrundbesitzer und Viehhalter, bevor Mitglieder der Familie in den Kaffee- und Zuckerexport und später in den Medienmarkt eintraten (vgl. Rockwell/Janus 2003: 70ff.).

Octavio Sacasa Sarria wurde unter dem Somoza-Regime die erste kommerzielle TV-Lizenz erteilt, nachdem Somoza 1955 mit Kanal 6 den ersten Regierungssender gegründet hatte. Die Sacasa-Familie gehörte der rechtskonservativen Liberalen Partei an. Trotz der zunehmenden Konkurrenz durch weitere TV-Stationen blieb Sacasa Marktführer und bekam einen Großteil des Werbekuchens ab. Nach der Machtergreifung der Sandinisten floh Sacasa wegen seiner Unterstützung des Diktators Somoza ins Exil nach Miami. Sein Kanal 2 wurde von den Sandinisten in einen Propagandasender umgewandelt. Sacasa sammelte in den USA Spendengelder zur Unterstützung der Contras und leitete über seine Kanäle CIA-Gelder an die Gegner der Sandinisten. Mit dem Amtsantritt der Zeitungsverlegerin Violeta Barrios de Chamorro, die 1990 mit ihrem antisandinistischen Wahlbündnis neue Präsidentin Nicaraguas wurde, erhielt Sacasa im Zuge der Versöhnungspolitik seinen Sender zurück. Dies war insofern überraschend, weil er der Erzfeind des Vaters der neuen Präsidentin war. Pedro Chamorro hatte 1926 *La Prensa* gegründet und brachte das Blatt gegen die Somoza-Diktatur in Anschlag. Nachdem die Liberalen mit Arnoldo Alemán 1996 wieder an die Macht kamen, übernahm Sacasas Sender wie unter Somoza erneut die Rolle als Sprachrohr der Regierung. Mit einem neuen Design und hohen Investitionen etablierte sich der Sender wieder als Meinungsführer im Mediensystem Nicaraguas (vgl. Rockwell/Janus 2003: 82ff.).

Durch die Verbindungen zu Sacasa gelangte auch der rechtskonservative Geschäftsmann Angel González aus Miami in den nicaraguanischen Medienmarkt. Der ehemalige Geschäftsführer des mexikanischen Medienimperiums *Televisa* baute in den Nachkriegsjahren ein Medienimperium in Guatemala auf und investierte darüber hinaus hohe Summen in anderen Ländern Zentralamerikas. In Nicaragua kaufte González die Kanäle 10 und 12 und übernahm 1998 den TV-Kanal 4 der Sandinisten, die ihre Tätigkeiten im TV-Sektor wegen sinkender Parteieinnahmen und dem Werbeboykott der Regierung Alemán einstellen mussten. Zwar verblieb ein Großteil der sandinistischen Journalisten beim Sender,



allerdings wurde die klare pro-sandinistische Orientierung zugunsten der Liberalen Partei aufgegeben. González ist damit der einzige ausländische Medienunternehmer und erreicht mit seinen Sendern schätzungsweise 17% des Fernsehpublikums. Der drittichtigste Unternehmer im TV-Markt ist Carlos Briceño, der sich über die Entschädigungszahlungen nach seiner Rückkehr aus dem Exil den Canal 8 Telenica sicherte. Er leitete den Kommunikationsstab der Regierung Alemán und ist schließlich der Dritte im Bunde, der die politische Rechte des Landes unterstützt und um die 4% der Zuschauer mit seinem Sender erreicht (vgl. Rockwell/Janus 2003: 82ff.). Geht man davon aus, dass das Fernsehen mit einer geschätzten Reichweite von 75% der Gesamtbevölkerung – etwa 60% der Haushalte verfügen über einen Fernseher – absolutes Leitmedium ist und in der Prime-Time am Abend rund zwei Drittel aller Zuschauer ihre Geräte empfangsbereit halten, dann lässt sich die Dominanz eines rechten Meinungsspektrums der Liberalen Partei feststellen, die der Regierung Ortegas nicht gerade wohlgesonnen ist (vgl. Montenegro 2007: 34, 155).

Auf dem Radiomarkt mit einer Bevölkerungsreichweite von fast 95% – bis zu 80% der Bevölkerung besitzen ein Radiogerät – sieht die Lage ganz ähnlich aus, auch wenn die Meinungsvielfalt breiter angelegt ist (vgl. Rockwell/Janus 2003: 88). Da die Besitzer von Fernsehsendern allesamt Betreiber von Radiofrequenzen sind, sind in Nicaragua multimediale Konglomerate entstanden. So besitzt beispielsweise Octavio Sacasa die Radiosender *La Pachanguera*, *La Romántica* und *La Buenísima*. Angel González verfügt über die Sender *Radio Amor*, *Estación X* und *95,9*, die mit seinem TV-Kanal 12 liiert sind. Darüber hinaus etablierte er ein Netzwerk der TV-Sender 10 und 4 mit den Hörfunkprogrammen *Tropicálida*, *La Pícosa*, *Joya* und *Galaxia*.

Laut Erhebungen von 2007 gibt es insgesamt 204 Radiosender, von denen nur wenige das ganze Land abdecken. Mehr als ein Drittel der Sender konzentriert sich auf die Hauptstadt, wobei außerhalb die Nutzungsintensität im Vergleich zum Fernsehen deutlich zunimmt. Der Hörfunk ist für die Landbevölkerung nach wie vor das wichtigste Informationsmedium, weil er kostengünstig ist und auch die entlegenen Regionen des Landes abdeckt. Marktführer ist das pro-sandinistische *Nueva Radio Ya* und das rechtsgerichtete *Radio Corporación*, die sich mit anderen privaten und staatlichen sowie kirchlichen Programmen einen minimalen Anteil des gesamten Werbeaufkommens des Landes teilen müssen (vgl. Montenegro 2007: 34, 154f.). Im Gegensatz zum Fernsehen gilt der Radiomarkt eher als sandinistisch dominiert. Die Ursache dafür liegt darin, dass die FSLN nach ihrer Wahlniederlage 1990 einen überwiegenden Teil der staatlichen Radiostationen der *Corporación de Radiodifusión del Pueblo* in den Besitz ihrer Gefolgsleute gegeben haben. Insgesamt sind die Besitzverhältnisse beim Hörfunk weit gestreut. Viele Sender befinden sich in Privatbesitz oder sind Bestandteil größerer Firmen. Daneben gibt es einen nicht unerheblichen Anteil kommunitärer und zivilgesellschaftlicher Sender (vgl. Schobel/Elsemann 2008: 433; Rockwell/Janus 2003: 86).

Wie in anderen Ländern auch ist die Presse aufgrund der ökonomischen Lage eines Großteils der Bevölkerung in Nicaragua ein Elitemedium. Die Zahl der täglich erscheinenden Exemplare beschränkt sich laut Schätzungen von 2007 auf 60.000 bis 70.000, was bei einer Bevölkerung von knapp 6 Millionen eher marginal ist. Der politische Einfluss ist aber nicht zu unterschätzen, weil die Agenda der Verantwortungsträger und Meinungsführer des Landes wesentlich von der Presse bestimmt werden. Darüber hinaus sind es erfahrungsgemäß die Tages-

zeitungen, die für ein Inter-Media-Agenda-Setting sorgen und somit andere Medien in ihrer Informationsselektion beeinflussen.

Die bereits erwähnte *La Prensa* ist die älteste und sogleich auflagenstärkste Zeitung des Landes. Ihre Redaktionslinie ist konservativ-katholisch ausgerichtet. Während der Zeit unter Somoza erhob die Zeitung immer wieder die Stimme der Opposition als Gegenpol zur Regierungsblatt *Novedades*. Somoza, der neben *Novedades* mit Kanal 6 über einen eigenen TV-Kanal und mit Radio *Estación X* über einen Hörfunksender verfügte, reagierte mit Zensurmaßnahmen gegen *La Prensa*, jedoch konnte sich Pedro Chamorro als Mitglied der *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP) international Gehör verschaffen, so dass der Druck von Medien- und Menschenrechtsorganisationen teilweise zur Lockerung der Zensur führte (vgl. Rockwell/Janus 2003: 72; Marengo 2009: 4). Daneben leistete die Untergrundpresse der Sandinisten mit Titeln wie *Catacumbas* in León und *El Pueblo* in Managua Widerstand gegen das Meinungsmonopol Somozas.

Vier Tage nach der Flucht Somozas erschien die Tageszeitung *La Barricada* als Sprachrohr der Sandinisten, die 1985 einmalige Auflagen zwischen 100.000 und 120.000 Stück erreichte. Carlos Fernando Chamorro schloss sich als jüngster Sohn des 1978 ermordeten Herausgebers von *La Prensa*, Pedro Chamorro, den Sandinisten an und war die nächsten 14 Jahre als Herausgeber der *Barricada* tätig. Nach der Abwahl der FSLN Anfang der 1990er Jahre missglückten ein Relaunch und eine editorische Neuausrichtung der Zeitung, weil sich der orthodoxe Flügel der Sandinisten der Zeitung bemächtigte und Carlos Chamorro mit 80% der Angestellten entließ. 1998 war der Niedergang der Zeitung aufgrund der Parteinähe und des Regierungsboykotts unter Alemán beschlossene Sache und das Traditionsblatt musste endgültig geschlossen werden (vgl. Schobel/Elsemann 2008: 432).

Mit dem Sturz des Somoza-Regimes und der Machtübernahme der Sandinisten hatte sich der Konflikt zwischen Liberalen und Konservativen aufgelöst; an seine Stelle trat ein Rechts-Links-Antagonismus, der das Land erneut polarisierte. Auch die Sandinisten eigneten sich den Medienapparat an und betrieben mit dem *Sistema Sandinista de Televisión (SSTV)* und *Radio Sandino* bzw. *La Voz de Nicaragua* regimetreue Kommunikationskanäle (vgl. Marengo 2009: 4). Die erneute Abspaltung eines Familienmitglieds des Chamorro-Klans, dieses Mal Xavier Chamorro, führte 1980 zur Gründung der Tageszeitung *El Nuevo Diario*, die in ihrer Ausrichtung die Sandinisten unterstützte (vgl. Rockwell/Janus 2003: 74). Der Rest des Chamorro-Klans führte die konservativ-katholische Familientradition fort und belebte *La Prensa* erneut als Oppositionsorgan wieder. In den ersten vier Jahren nach der Revolution wurde die Zeitung erneut Opfer von Zensur und sogar mehrmals geschlossen. 1986 floh ein Teil der Familie ins Exil nach Costa Rica, nachdem die Sandinisten die Redaktionen vollständig geschlossen hatten.

Erst 1990 hob Daniel Ortega das Verbot wieder auf und erlaubte kurz vor den Wahlen die Neuerscheinung der Zeitung, die fortan die Präsidentschaftskandidatin Violeta Barrios de Chamorro unterstützte. Diese gewann schließlich die Wahlen und etablierte im Zuge ihrer Versöhnungspolitik die liberalste Medienordnung, die Nicaragua je hatte. Sie vernachlässigte die staatliche Lizenzaufsicht und ging Werbeverträge mit allen Medien unabhängig von ihrer parteipolitischen Orientierung ein, so dass sich in ihrer Regierungszeit der Mediensektor pluralisierte und ausdifferenzierte. Sie legte weniger Wert auf die Regierungsmedien und hielt Aktienanteile an *La Prensa*, aber auch an Oppositionsmedien wie dem damaligen *Radio Ya*. Gleichzeitig verblieben die sandinistischen Mitarbeiter in



den Regierungsmedien und einige arbeiteten sogar in der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit der Präsidentin (vgl. Montenegro 2007: 25; Marengo 2009: 5). Die kurze Blüte endete jedoch wieder mit dem Amtsantritt des rechten Politikers Alemán von der Liberalen Partei. Er feuerte alle Sandinisten aus dem Kommunikationsapparat der Regierung und strich allen Medien unter Oppositionsverdacht die Gelder für Regierungswerbung. Dem schlossen sich die Liberale Partei und sie unterstützende Privatunternehmer an. Das bescherte eher links orientierten Medien eine lange Durststrecke. Auch unter dem darauf folgenden Präsidenten Bolaños änderte sich an dieser Strategie wenig. Heute dominieren die Tageszeitungen der Chamorros *La Prensa*, *El Nuevo Diario* und *Hoy* den nicaraguanischen Markt. Daneben existieren *Bolsa de Noticias*, *La Trinchera* und *La Jornada*, allesamt aus Managua, die eine geringere Auflagenzahl aufweisen (vgl. Schobel/Elsemann 2008: 432f.).

An dieser Tradition des Mediensystems lassen sich zwei Entwicklungslinien erkennen, die auch unter der momentanen Regierung Ortega handlungsleitend sind: Zum Ersten wurden die Medien stets als politische Instrumente eingesetzt, die der Auseinandersetzung zwischen den Eliten des Landes dienen. Eine Demokratisierung des Mediensystems und eine Professionalisierung der journalistischen Arbeit waren unter diesen Bedingungen unmöglich. Auch wenn sich aus Finanzierungsgesichtspunkten einige Medienkonglomerate nicht mehr nur als Familienunternehmen aufstellen lassen und in Aktienunternehmen übergegangen sind, so bleibt ihre ideologische Orientierung immer noch an die oligarchische Elite gekoppelt. Zum Zweiten ist die Elite des Landes kein homogener Interessenblock, sondern ist geprägt von Partikularinteressen. Je nach politischen Kräfteverhältnissen lassen sich staatliche, parteipolitische oder wirtschaftliche Zugriffe auf die Medien unterscheiden. Eine ausschließliche Kritik an der kommerziellen Logik greift in diesem Fall zu kurz, weil allein die Größe des nicaraguanischen Medienmarktes und die Finanzierungsmöglichkeiten eine wirtschaftliche Rentabilität kaum zulassen. Es gibt nur wenig privilegierte Medien, die sich eine finanzielle Basis unabhängig von der Regierung aufbauen konnten. Allerdings bleibt auch im Falle Nicaraguas das Dilemma bestehen, dass „eine marktwirtschaftliche Struktur nicht notwendigerweise ausreichenden Schutz vor politischer Instrumentalisierung darstellt“, weil „die post-autokratischen politischen Eliten über die Eigentumsstrukturen die Kontrolle über die Medien zu erhalten oder zurückzugewinnen versuchen“ (Voltmer 2008: 104). Es handelt sich bei diesem Markt eher um eine Mischung aus neoliberalen Marktradikalismus, staatsinterventionistischer Praxis und klientelistischen Beziehungsnetzwerken zwischen Wirtschaft und Politik, deren Überwindung nicht nur für das Mediensystem eine notwendige Bedingung zur Demokratisierung des Landes wäre (vgl. Fox/Waisbord 2002: 10).

### **Die Kommunikationsstrategie und Informationspolitik der Regierung Ortega**

Die aktuelle Regierung unter Ortega führt keinen wesentlichen Bruch mit dieser Tradition herbei. Im Gegenteil, Ortega nutzt den staatlichen Medienapparat und ihm nahe stehende Medien. Dazu gehören *La Nueva Radio Ya*, der TV-Sender Kanal 4, zahlreiche Nachrichtenportale im Internet sowie die Hörfunksender *Radio Sandino* (Eigentum der FSLN) und das staatliche *Radio Nicaragua*. Der Kanal 4 besteht aus der Aktiengesellschaft *Radio y Televisión Nicaragüense*, dessen Mehrheitsanteil sich mit 51% in den Händen des Medienmoguls Angel González befindet. Die verbleibenden 49% des Senders werden heute wieder von den

Sandinisten gehalten, was die eher regierungsfreundliche Linie erklärt. Allesamt sind in ihrer Reichweite und Beliebtheit bei der Bevölkerung sehr beschränkt, so dass die Kommunikationsstrategie auch auf Kooptation und Einschüchterung von Regierungsgegnern setzt (vgl. Montenegro 2007: 203). Die *Interamerikanische Pressegesellschaft* (SIP), *Reporter ohne Grenzen* und das *Zentrum für Kommunikationsforschung* in Managua (CINCO) sprechen von einer Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit in Nicaragua. Entgegen seiner Versprechungen, eine Politik der Toleranz und nationalen Versöhnung einzuläuten, sei Ortega dazu übergegangen, regierungskritische Journalisten öffentlich anzuprangern und eine Hetzkampagne gegen einzelne Medienorganisationen zu führen (vgl. Chamorro 2008: 149). Dabei muss man wissen, dass ein Großteil der Kritiker einem politischen Lager nahe steht oder in Medien arbeitet, die sich als Gegner der FSLN bezeichnen. Laut dem Präsidenten und seiner Frau Rosario Murillo befinden sie sich in einer Propagandaschlacht um die Köpfe der Menschen: „La lucha es hoy mediática, lucha de posiciones y conspiraciones de papel“ (Leitartikel der sandinistischen Wochenzeitung *El 19* am 21. August 2008, zit. n.: Marengo 2009: 12). Die Revolution sei nun nicht mehr mit Waffen zu verteidigen, sondern sei in einen Krieg niedriger Intensität übergegangen, bei dem das rechts-konservative Lager ideologisch zu bekämpfen sei. Die Wahlkampagne 2006 wurde maßgeblich von Ortegas Sohn Rafael Ortega Murillo geleitet. Nach dem Wahlsieg zeichnete sich sein Bruder Juan Carlos Ortega Murillo für die Produktion regierungstreuer Fernsehspots verantwortlich, auch seine beiden Brüder Daniel Edmundo und Carlos Enrique arbeiten beim TV-Kanal 4 (vgl. ausführlich Marengo 2009: 8f.). Die tiefgreifende Polarisierung der Gesellschaft wird durch die militante Rhetorik weiter vorangetrieben. Reduktionistische Freund-Feind-Schemata lassen die angemessene Bearbeitung komplexer politischer Konflikte nicht mehr zu.

Rosario Murillo ist Präsidentin des *Consejo de Comunicación y Ciudadanía* und koordiniert die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ihres Mannes. Die Regierung Ortega fährt eine stark gesteuerte Informationspolitik, bei der Anfragen von Journalisten trotz des Öffentlichen Informationsgesetzes von 2007 nicht beantwortet und Journalisten von offiziellen Veranstaltungen ausgeschlossen werden. Untersuchungen zeigen, dass mit zwei Dritteln ein Großteil der journalistischen Anfragen von der Regierung überhaupt nicht oder nur teilweise beantwortet werden. Dies stellt einen klaren Gesetzesverstoß dar, weil die Auskunftspflicht der Institutionen der Exekutive nicht erfüllt wird (vgl. Rothschuh/Uriarte 2009: 12f.). Auch wenn sich der Informationsfluss im Vergleich zu den Vorgängerregierungen in Teilen verbessert hat, so bleibt die instrumentelle Sicht auf die Medien vorherrschend. Ortega gibt keine offiziellen Pressekonferenzen, so dass die Regierungsagenda nicht kritisch hinterfragt werden kann. Die Handlungen der Regierungsfunktionäre werden selten transparent gemacht und zahlreiche Informationen geheim gehalten. Die Exekutive arbeitet weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, so dass die Medien ihre Kontrollfunktion nicht erfüllen können. Die Folge ist eine Einschränkung der vertikalen Gewaltenteilung und eine geringe Responsivität der Repräsentanten gegenüber der Gesellschaft, so dass Politik weiterhin auf die Handlungen einer kleinen Elite beschränkt bleibt (vgl. Montenegro 2007: 143f.). Um Ortega wird ein ausgeprägter Personenkult betrieben, der populistische Tendenzen verstärkt. Nach Katrin Voltmer wird diese Tendenz dadurch begünstigt, dass das Fernsehen als wichtigste Quelle für politische Informationen gilt, aber gleichzeitig in seiner Unterhaltungsorientierung eher eine politische



Berichterstattung begünstigt, die durch Infotainment, symbolische Politik und Sensationalismus politische Diskurse verflacht. Im Zuge dessen komme es zu einer starken Personalisierung von Politik, die durch die präsidentiellen Systeme sowieso schon institutionell verankert sei. „Diese Struktur bedient in idealer Weise die medialen Nachrichtenfaktoren, deren Selektionslogik Akteure statt Institutionen, Handeln statt Prozesse und symbolische Politik statt Policydebatten in den Mittelpunkt rückt. Dadurch werden die zentralistischen Tendenzen präsidentieller Systeme zusätzlich verstärkt, insbesondere in Ländern, in denen wirksame institutionelle Kontrollmechanismen der Zentralgewalt weitgehend fehlen oder nur unzureichend arbeiten (...).“ (Voltmer 2008: 104f.) Damit entsteht eine Symbiose zwischen Politikstil und Medienlogik, die von der Kommunikationsstrategie des Präsidenten geschickt genutzt wird.

### **Medienpolitische Maßnahmen der Regierung Ortega zur Steuerung der Informationsflüsse**

Mit einem Abkommen mit der Journalistenschule in Managua aus dem Jahr 2008 versucht Ortega Einfluss auf die journalistische Ausbildung auszuüben. Er versucht, einen Teil der Journalisten gezielt zu kooptieren, jene nämlich, die Angehörige der Ausbildungsstätte sind. Diese Bevorteilung widerspricht der Erklärung von Chapultepec von 2001, die auch Ortega selbst unterzeichnet hat und die besagt, dass Journalisten die Teilnahme an bestimmten Ausbildungsstätten und journalistischen Gremien freigestellt sei. Durch die Förderung der Journalistenschule in Managua wird insofern dagegen verstoßen, weil über die Einrichtung eines Pensionsfonds für Journalisten u.ä. Maßnahmen eine Institution finanziell besser gestellt wird, die über monatliche Treffen zwischen Regierungsangehörigen und Vorstand der Journalistenschule kaum noch als regierungsfern bezeichnet werden kann. Parlamentsabgeordnete der FSLN haben sogar den Vorschlag zur Überarbeitung des Gesetzes eingebracht, dass nur die Journalisten offiziell ihren Beruf ausüben dürfen, die beim *Colegio de Periodistas de Managua* registriert sind (vgl. Montenegro 2007: 203f.). Gleichzeitig wird in einigen Fällen das Neue Strafgesetzbuch aus dem Jahr 2007 dazu verwandt, um Journalisten der Oppositionszeitungen *La Prensa* und *El Nuevo Diario* anzuklagen, die zuvor sensible Berichte über Korruption und Klientelismus in der Regierung veröffentlicht hatten. Diese selektiven Maßnahmen sind in manchen Fällen zur Einschüchterung gedacht, so dass die Selbstzensur von Journalisten begünstigt wird, die laut einer Studie aus dem Jahr 2007 in vielen Redaktionen gängige Praxis ist (vgl. Rothschuh/Uriarte 2009: 16; Montenegro 2007: 59). Die in den letzten Monaten verstärkt auftretenden Übergriffe auf Journalisten, die in den seltensten Fällen strafrechtlich verfolgt werden, führen zu einem weiteren Hindernis freier und unabhängiger Berichterstattung.

Als Alternative zur Instrumentalisierungsstrategie agiert die Regierung selbst als direkter Informationsvermittler. So werden Sendezeiten bei privaten TV-Kanälen für die Ausstrahlung der Sendung „El Pueblo Presidente“ gekauft, um offizielle Anlässe wie die Unterzeichnung von Abkommen oder aber Medienschelten zu verbreiten. Parallelen zu Hugo Chávez in Venezuela sind mehr als offensichtlich. Nicht nur deswegen fürchten einige Oppositionsmedien der Rechten, dass es ihnen ähnlich wie dem privaten TV-Sender *RCTV* in Venezuela ergehen könnte, dessen Rundfunklizenz nicht erneuert wurde. Ortega hat zum Ausdruck gebracht, dass er die Gründung weiterer Rundfunksender in Betracht zieht, wofür die Frequenzen bisheriger Betreiber gekündigt werden müssten. Das Parlament hat den Sendern eine vorläufige Rechtssicherheit gegeben, bis die staatliche

Regulierungsbehörde *TELCOR* einen neuen Gesetzesentwurf zur Regelung der Telekommunikations- und Postdienstleistungen vorlegt (vgl. Montenegro 2007: 205; Rothschuh/Uriarte 2009: 15). Seit Anfang des Jahres 2010 gehen Gerüchte um, dass sich Ortega in den privaten Medienmarkt einkauft, um oppositionelle Kräfte ruhig zu stellen. Der Medienunternehmer Carlos Briceno hat laut eigenen Angaben seinen *Telenica Canal 8* für 10 Mio. US-Dollar verkauft, jedoch hüllte er sich über die neuen Besitzer in Schweigen. Die nicaraguanische Presse berichtete, dass der Sender von dem Konsortium *ALBA de Nicaragua S.A.* (oder *Albanisa*) gekauft worden sei, das im Rahmen der *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) vom venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez und Daniel Ortega ins Leben gerufen wurde. Der Präsident von *Albanisa* bestätigte die Beteiligung seines Konzerns, allerdings dementierten nahestehende politische Berater von Chávez diese Aussagen. Bis Anfang Februar 2010 gab es keine klare Aussage von Seiten der Regierung Ortega zu dem Thema (vgl. El Nacional; The Latin Americanist).

Das wohl wichtigste Instrument der Regierung zur Steuerung der Medien besteht in der Vergabe von Werbegeldern. Da der Werbemarkt in Nicaragua relativ klein ist und die Regierung im Schnitt bis zu einem Drittel des gesamten nationalen Werbeetats auf sich vereint, ist die gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel für die Medien existenziell (vgl. Rockwell/Janus 2003: 345). Auch hier führt Ortega eine unrühmliche Tradition nicaraguanischer Präsidenten fort, die ihre Werbegelder stets nach ideologischer Nähe der Medien zur Regierung verwendeten. Unter Ortega steuern nicht mehr die einzelnen Ministerien ihre Außendarstellung, sondern der *Consejo de Comunicación* mit Rosario Murillo an der Spitze ist für die Werbung zentral verantwortlich (vgl. Rothschuh/Uriarte 2009: 11). Auch werden nicht mehr wie früher Werbeagenturen für öffentliche Kampagnen unter Vertrag genommen. Laut einer kommerziellen Erhebung des Instituts *Media Gurú* aus dem Jahr 2008 investierte die Regierung im Jahr 2007 3.672.000 US-Dollar in kommerzielle Werbung in den Massenmedien. In den ersten drei Monaten des Jahres 2008 wurden bereits 60% des gesamten Vorjahresetats ausgegeben. 80% dieser enormen Steigerungsrate entfielen auf das Fernsehen, insbesondere auf den staatlichen Sender mit einer Zuschauerreichweite von weniger als 3%. Primäre Institutionen in den Werbekampagnen sind die FSLN und die Räte der Bürgermacht (*Consejos del Poder Ciudadano*) als Vertreter der direkten Demokratie (vgl. Arróliga 2008: 1). Entgegen den Prinzipien der Deklaration von Chapultepec werden Werbegelder zur Bevorteilung der regierungstreuen Medien instrumentalisiert, nach dem Prinzip Belohnung oder Strafe als Reaktion auf die redaktionelle Linie (vgl. Chamorro 2008: 152). Negative Konsequenz einer solchen Verteilungstaktik ist letztendlich die Beschränkung des gesellschaftlichen Meinungsspektrums, indem besonders das Fernsehen weniger Informationssendungen ausstrahlt, um sich die Gunst der Regierung nicht zu verspielen. Dieser indirekte Zensurmechanismus führt zu einer weiteren Verflachung des Programms.

Ein weiteres finanzielles Druckmittel der Regierung ist das Gesetz 528 über die Steuergerechtigkeit, das 2005 noch vor dem Regierungsantritt Ortegas von der Fraktion der FSLN im Parlament mit verabschiedet wurde. Mit dem Gesetz wurde der Verfassungsgrundsatz in Artikel 86 reformiert, nach dem der Import von Papier, Materialien, Produktionsgerätschaften oder Ersatzteilen für alle Medienunternehmen steuerfrei war. Mit dem neuen Gesetz wird zwischen großen und kleinen Medien unterschieden und die Steuerfreiheit für Großunternehmen auf 2,5% der Bruttoeinnahmen des Vorjahres beschränkt. Auch wenn die



Regierung immer wieder die Meldung verbreitet, dass die Medien keine Steuern zahlen würden und deswegen stärker gegen die Steuerabstinenz vorzugehen sei, so ist dieses falsche Argument nur ein Vorwand, um gegen unliebsame Medien vorzugehen. Denn alle Medien, egal welcher Reichweite und Größe, zahlen Steuern wie jedes andere Unternehmen in Nicaragua auch, mit Ausnahme der speziellen Steuervergünstigungen (vgl. Rothschuh/Uriarte 2009: 14).

### **Zusammenfassung**

Nicaragua ist ein einschlägiges Beispiel dafür, dass die formale Demokratisierung und neoliberale Öffnung des Marktes nicht automatisch zu einer freiheitlichen und unabhängigen Medienlandschaft führt. Zwar gibt es keine direkte Zensur mehr, aber es wird Druck aufgebaut über subtilere Maßnahmen wie Werbeboykotte. Das Beziehungsgeflecht der klientelistischen Netzwerke des Landes zwischen Politik und Wirtschaft untersagt den Medien die notwendige Autonomie, um über die Herstellung öffentlicher Meinung politische Entscheidungen zu kontrollieren (vgl. Rockwell/Janus 2003: 347f.). Die Berichterstattung zeigt, dass vorwiegend die Interaktion politischer Eliten und die Funktionsweise politischer Institutionen behandelt werden. Die vertikale Gewaltenteilung wird quasi unmöglich und der Kommunikationsfluss zwischen Bürger und Politik verhindert die Rückkopplung politischer Entscheidungen. Bleibt die Responsivität des politischen Systems derart gering, so wird sich auf kurz oder lang eine ernsthafte Legitimations- und Repräsentationskrise einstellen, die zum Zusammenbruch des gesamten politischen Systems führen kann, ähnlich wie es in Bolivien der Fall war. Auch Ortega und die Sandinisten reihen sich in die lange Regierungstradition Nicaraguas ein, die Medien in ihrem Sinne zu kontrollieren und sie als ideologische Verlautbarungsorgane zu instrumentalisieren. Die Abhängigkeit der Medien von den Regierungszuschüssen erleichtert den Zugriff auf die Medien, denn die Beschaffenheit des nicaraguanischen Medienmarktes bringt es mit sich, dass Profitmotive eher sekundär sind. "Sometimes a media outlet constitutes both a political tool and an advertising voice for its owner's other holdings. The media outlet may not be profitable in itself, but its communication function amplifies the profits of other properties". (Rockwell/Janus 2003: 127) So lange sich die politische und wirtschaftliche Oligarchie die Medienlandschaft zu diesen Zwecken unterwirft, so lange bleibt eine demokratische Funktion der Medien in Nicaragua reine Utopie. Unter der aktuellen Operationslogik der Medien in Nicaragua werden sie eher zu einem Hindernis der Demokratisierung als zu einem Förderer aufgeklärter demokratischer Willensbildung. Die Schwächen des politischen Systems werden zusätzlich verstärkt und die demokratische Konsolidierung erschwert. „Die Medien können offenbar nur so demokratisch sein wie das politische System, in dem sie operieren.“ (Voltmer 2008: 111)

### **Literaturverzeichnis:**

**Arróliga, Lourdes (2008):** Gobierno duplica gasto publicitario 2008, in: Confidencial, Jg. 12, H. 589.

**Chamorro, Cristiana (2008):** Libertad de expresión y prensa en Nicaragua, in: UNESCO (Hg.): Voces para acallar el silencio. Libertad de expresión y de prensa, San José, S. 148-156.



**El Nacional** (26. Januar **2010**): Acusan a Ortega de comprar televisora con fondos donados por Venezuela, in: [http://www.el-nacional.com/www/site/p\\_contenido.php?q=nodo/119443/Medios%20bajo%20ataque/Acusan-a-Ortega-de-comprar-televisora-con-fondos-donados-por-Venezuela](http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/119443/Medios%20bajo%20ataque/Acusan-a-Ortega-de-comprar-televisora-con-fondos-donados-por-Venezuela) (05.02.2010).

**Fox, Elizabeth; Waisbord, Silvio (2002)**: Latin Politics, Global Media, Austin.

**Marengo, Eduardo (2009)**: Los Medios oficiales durante la gestión del Presidente Ortega. Herausgegeben vom Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO), in: <http://www.cinco.org.ni/publicaciones/144> (06.11.2009).

**Montenegro, Sofía (2007)**: Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua. Los periodistas, los medios y el poder, Managua.

**Pfetsch, Barbara; Adam, Silke (2008)**: Die Akteursperspektive in der politischen Kommunikationsforschung – Fragestellungen, Forschungsparadigmen und Problemlagen, in: Dies. (Hg.): Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen, Wiesbaden, S. 9-26.

**Rockwell, Rick; Janus, Noreene (2002)**: The politics of coercion. Advertising, media and state power in Central America, in: Journalism, Jg. 3, H. 3, S. 331-354.

**Rockwell, Rick; Janus, Noreene (2003)**: Media power in Central America. Urbana - Chicago.

**Rothschuh, Guillermo (2009)**: Como nació la Corporación, in: El Nuevo Diario, 23. März 2009, in: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2009/03/23/opinion/98092> (06.11.2009).

**Rothschuh, Guillermo / Uriarte, Adrián (2009)**: Estado de la Libertad de Expresión en Nicaragua (2007- 2008). Herausgegeben vom Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO), Managua, in: <http://www.cinco.org.ni/archive/146.pdf> (26.11.2009).

**Schobel, Kurt / Elsemann, Nina (2008)**: Das politische System Nicaraguas, in: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hg.): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 415-441.

**The Latin Americanist** (2. Februar **2010**): Nicaragua: Canal 8's supposed conundrum, in: <http://ourlatinamerica.blogspot.com/2010/02/nicaragua-canal-8s-supposed-conundrum.html> (05.02.2010).

**Voltmer, Katrin (2008)**: „Vierte Gewalt“ im Schatten der Vergangenheit – Die Transformation der Massenmedien in neuen Demokratien, in: Pfetsch, Barbara; Adam, Silke (Hg.): Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen, Wiesbaden, S. 92-115.

**Waisbord, Silvio (2000)**: Media in South America. Between the rock of the state and the hard place of the market, in: Curran, James; Park, Myung-Jin (Hg.): De-Westernizing Media Studies, London - New York, S. 50-62.



## 4 Wirtschafts- und Sozialpolitik

### 4.1 Die Bildungspolitik der Regierung Ortega

*Manfred Liebel*

Vor zwanzig Jahren, am 20. November 1989, beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig eine Kinderrechtskonvention. Seitdem sind den Kindern der Welt Rechte verbrieft, auf deren Verwirklichung sie überall Anspruch haben. Sie müssen vor Diskriminierung, Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Das Recht auf eine kostenfreie Bildung und Gesundheitsversorgung steht Kindern ebenso zu wie die Freiheit, sich in eigenen Vereinigungen zusammenzuschließen und in allen sie berührenden Angelegenheiten gehört zu werden und mitzuwirken. In der UN-Kinderrechtskonvention sind also Schutz-, Förder- und Partizipationsrechte zusammengefasst (vgl. Liebel 2007).

Die Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten völkerrechtlich, ihre Gesetze und Verwaltungsvorschriften den Bestimmungen der Konvention anzugleichen und die Verwirklichung aller Kinderrechte zu gewährleisten. Weltweit hat die Konvention die Debatte um Kinderrechte belebt. In vielen Ländern hat sie zu Initiativen und gesetzlichen Maßnahmen geführt, die eine Verbesserung der Rechtsstellung der Kinder mit sich brachten. Vielfältige Initiativen zur Verbreitung des Wissens um die Konvention haben dazu beigetragen, dass auch bei Kindern das Interesse für ihre Rechte gewachsen ist. Nach wie vor klafft jedoch eine große Lücke zwischen dem international verbrieften Rechtsanspruch und seiner tatsächlichen Umsetzung – auch in Nicaragua.

#### **Von der Kinderrechtskonvention zur FSLN-Regierung**

In Nicaragua fiel die Verabschiedung der Kinderrechtskonvention zeitlich mit der Wahlniederlage der sandinistischen Revolutionsregierung im Februar 1990 zusammen. Im April übernahm unter der Präsidentschaft von Violeta Chamorro eine neoliberale Regierung die Amtsgeschäfte. Sie schlug nicht nur einen wirtschaftspolitischen Deregulierungskurs ein, der die soziale Ungleichheit rapide anwachsen ließ, sondern entzog sich auch weitgehend ihrer bildungs- und sozialpolitischen Verantwortung. Um diese Lücke zu füllen und der wachsenden Armut entgegen zu wirken, entstanden seit den 1990er Jahren – meist mit ausländischer Unterstützung – zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen. Viele von ihnen riefen Hilfsprojekte für Kinder ins Leben, die teils karitativ angelegt waren, teilweise aber auch den Impuls der Kinderrechtskonvention aufgriffen und sich als Anwälte der Kinderrechte verstanden.

Unter dem Einfluss der kinderrechtsorientierten NGOs wurde die Kinderrechtskonvention im Laufe des Jahres 1990 ratifiziert; es kam in der Folgezeit zu zahlreichen weiteren Initiativen. Um ihre Handlungsmacht zu erweitern, gründeten mehrere NGOs 1992 die Dachorganisation CODENI.<sup>25</sup> Mit Unterstützung engagierter Streetworker entstand zur gleichen Zeit auch eine eigenständige Organisation arbeitender Kinder, die Bewegung der NATRAS<sup>26</sup> (vgl.

---

<sup>25</sup> CODENI: *Federación Coordinadora Nicaraguense de Organismos No Gubernamentales que trabaja con la Niñez y la Adolescencia.*

<sup>26</sup> NATRAS: *Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores.*

Liebel 1994: 75 ff.; Dulisch et al. 1997). Andere Initiativen, die sich für eine stärkere Partizipation oder Selbstorganisation von Kindern stark machten, wurden in lokalen Radioprojekten oder als PromotorInnen in der Gesundheitsprävention tätig. In mehreren Städten und Gemeinden kamen Kinderbeiräte zustande, die zwar keine Entscheidungsbefugnisse hatten, aber gelegentlich konsultiert wurden und einigen Druck entfalten konnten.

1998 endlich verabschiedete die Nationalversammlung nach einem langen Konsultationsprozess – auch unter Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen – ein neues Kinder- und Jugendgesetz, das den Vorgaben der Kinderrechtskonvention weitgehend Rechnung trug.<sup>27</sup> Um seine Umsetzung voranzutreiben, wurde zwei Jahre später per Gesetz der landesweit tätige Koordinierungsrat CONAPINA<sup>28</sup> geschaffen, in dem auch gewählte Delegierte von Kinder- und Jugendgruppen mitwirken konnten. Im selben Jahr wurde als Teil des regierungsamtlichen Menschenrechts-Instituts die Instanz eines Kinderbeauftragten ins Leben gerufen. 2005 wurden die Kinderrechte auch in der Verfassung verankert.

Bis zum Amtsantritt der neuen Ortega-Regierung im Januar 2007 hatte es also eine Fülle von praktischen Initiativen sowie gesetzlichen und institutionellen Neuerungen gegeben, die zur Förderung und Umsetzung der Kinderrechte hätten beitragen können. Doch die Gesetze wurden nicht in konkrete Aktionspläne mit den nötigen Budgets überführt. Sie haben nicht verhindert (und sogar darüber hinweggetäuscht), dass die Rechte der Kinder seit den 1990er Jahren permanent und massiv verletzt wurden. Die an den Interessen der reichen Machteliten ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik ließ die Armut anwachsen und verschlechterte damit die Lebens- und Entwicklungsbedingungen der meisten Kinder. Die Privatisierung des Bildungs- und Gesundheitswesens trug zusätzlich dazu bei, vielen Kindern ihre Entwicklungschancen zu verbauen.

Bis heute sind Kinderrechte in der Bevölkerung wenig bekannt. Von vielen – egal welcher politischen Überzeugung – werden sie sogar als „Importprodukt“ abgelehnt, das die Rechte der Eltern und anderer Autoritäten unterhöhle sowie Delinquenz und Disziplinlosigkeit begünstige. Das unabhängige Menschenrechtszentrum CENIDH<sup>29</sup> (2009) kritisiert in seinem jüngsten Bericht, dass selbst die Abgeordneten der Nationalversammlung keinerlei Interesse zeigten, das Kinder- und Jugendgesetz ernst zu nehmen und weiter zu entwickeln. Dem staatlichen Menschenrechts-Institut standen bis zum Amtsantritt der Ortega-Regierung ohnehin nur zwischen 0,09 und 0,17% des staatlichen Budgets zur Verfügung; es blieb fast vollständig auf internationale Zuwendungen angewiesen.

Die Ortega-Regierung hat von den Vorgänger-Regierungen also zahlreiche Probleme geerbt. Sie hat allerdings auch eine in weiten Bereichen aktive

---

<sup>27</sup> In der Folge wurden weitere Gesetze beschlossen, die Kinderrechte berühren. Die wichtigsten sind das Allgemeine Gesetz über das Bildungswesen (*Ley General de Educación*, 2005), die Reform des Adoptionsgesetzes (*Ley de adopción*, 2007), das Gesetz über elterliche Verantwortung (*Ley de paternidad y maternidad responsable*, 2007) und das neue Strafbuch (*Código Penal*, 2008), das auch Sanktionen für Straftaten gegen die physische und sexuelle Integrität von Kindern und Jugendlichen einschließt. CODENI mahnt ein neues Familiengesetz an, da das bisherige Gesetz aus dem Jahr 1904 stammt, und ein neues Gesetz über die Staatsbürgerschaft, um tausenden von Kindern das Recht auf einen Namen und die Staatsbürgerschaft zu gewährleisten; ca. 30% der Kinder werden bis heute nicht amtlich registriert und verfügen über kein Identifikationsdokument (vgl. CODENI 2009a).

<sup>28</sup> Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.

<sup>29</sup> Centro Nicaragüense de Derechos Humanos.



Zivilgesellschaft geerbt, die sich seit Anfang der 1990er Jahre mit den Folgen der neoliberalen Politik für die Kinder auseinandersetzt, und die in vielen Initiativen einen reichen Erfahrungsschatz gesammelt hat. Im Folgenden soll anhand einiger grundlegender Bereiche gezeigt werden, wie die Ortega-Regierung bisher kinderpolitisch agiert und was sie bis heute erreicht hat.

### **Recht auf bestmögliche Lebensbedingungen**

Die kinderpolitischen Herausforderungen sind in einem Land wie Nicaragua enorm, denn es gehört weltweit zu den Ländern mit dem höchsten Kinderanteil. Im Jahr 2008 waren 50,6% der Bevölkerung, 2,9 Mio. Menschen, jünger als 19 Jahre. Jede Frau hat durchschnittlich 3,2 Kinder; das jährliche Bevölkerungswachstum beträgt 2,6%. 2009 lebten 56,7% der Kinder in armen und sehr armen Haushalten; nur 9% der Kinder lebten unter befriedigenden Bedingungen. 27% der Kinder litten unter chronischer Unterernährung (vgl. CENIDH 2009).

Die Ortega-Regierung hat die Bekämpfung der Armut und die Sicherung der Ernährung zu ihren Hauptaufgaben erklärt und hierfür im Rahmen des „Nationalen Plans für menschliche Entwicklung“ für den Zeitraum 2008-2012 mehrere Programme gestartet. Ein besonderer Stellenwert kommt dem *Programa Hambre Cero* zu, das auf die Landbevölkerung zielt und hier vor allem die Situation und Stellung der Frauen verbessern soll (vgl. Schützhofer in diesem Band). Weder richtet sich das Programm jedoch direkt an Kinder, noch sind die Auswirkungen auf die Situation der Kinder bislang untersucht worden. Ein besonders auf Kinder ausgerichtetes Projekt hingegen ist das *Programa Amor*. Dieses soll arme städtische Familien unterstützen, deren Kinder auf der Straße leben und zum Lebensunterhalt beitragen.

Das *Programa Amor* zielt direkt auf Kinder, die in der Stadt in großer Armut leben und besonders großen Risiken ausgesetzt sind, insofern sie auf der Straße arbeiten oder leben. Das 2007 lancierte Programm setzt sich zum Ziel, den Müttern eine „würdige Arbeit“ mit ausreichendem Einkommen zu ermöglichen und die in den 1980er Jahren entstandenen und von den Vorgänger-Regierungen vernachlässigten Kinderbetreuungscentren zu reaktivieren, um die Kinder während der Arbeitszeit ihrer Mütter professionell zu betreuen. 20.000 Kinder in den Departements-Hauptstädten sollten damit erreicht werden. Bis heute allerdings ist das Programm nicht mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet worden, um die proklamierten Ziele zu erreichen (vgl. CODENI 2009a).

Eine Umfrage von CENIDH ergab, dass die angesprochenen Mütter das *Programa Amor* vor allem mit Razzien an den Straßenkreuzungen in Verbindung bringen. Die häufigste Antwort war: „Hier ist keiner hergekommen, die Regierungen versprechen nur, aber erfüllen nichts, die Politiker verbreiten bloß Lügen.“ Hin und wieder kämen Vertreter des Familienministeriums mit der Polizei – Ende 2008 hatten Polizeirazzien unter Begleitung von Funktionären des Familienministeriums stattgefunden. „Sie kommen und drohen, uns die Kinder wegzunehmen, oder sie sagen, sie wollen keine Kinder mehr an den Verkehrsampeln betteln sehen, aber sie machen nichts, damit unsere Kinder nicht länger bei Sonne und Regen Autos waschen und um ein Stück Brot bitten müssen“ (zit. nach CENIDH 2009: 149). CENIDH 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). Eine Zusammenarbeit der Regierung mit den NGOs, die seit den 1990er Jahren mit den Kindern auf der

Straße arbeiten, oder gar mit den betroffenen Kindern und ihren Familien selbst, findet bis heute nicht statt.<sup>30</sup>

Nach offiziellen Statistiken haben 2008 mehr als 600.000 Kinder gearbeitet, um zum Familienunterhalt beizutragen, das waren ca. 23% aller Kinder unter 15 Jahren (vgl. Gobierno 2009, CENIDH 2009). Eine hohe Dunkelziffer ist zu vermuten. Viele dieser Kinder arbeiten unter ausbeuterischen Bedingungen und sind erhöhten Risiken für ihre Gesundheit und den Schulbesuch ausgesetzt. Zahlreiche Kinder „erfinden“ auch eine Arbeit, etwa füllen sie Schlaglöcher auf den Landstraßen oder bewachen Autos, da sie und ihre Familien auf das Einkommen angewiesen sind und sie das Betteln vermeiden wollen. Die Ortega-Politik unterscheidet sich in Bezug auf die Kinderarbeit leider nicht von der vorherigen Regierungen. Sie versucht vor allem, das Problem über Arbeitsverbote in den Griff zu bekommen. Die Meinungen der arbeitenden Kinder werden nicht gehört. Es werden auch keine Alternativen erwogen, um legale, menschenwürdige Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern oder Ansätze solidarischer Ökonomie zu fördern – diese Ansätze werden z.B. in Venezuela und Bolivien verfolgt. Auch die Bildungspolitik greift das Problem der Kinderarbeit genauso wenig auf wie die jeweiligen Erfahrungen der arbeitenden Kinder. Fundierte wissenschaftliche Vorarbeiten hierzu gäbe es zahlreiche, an einigen war auch der heutige Bildungsminister Miguel de Castilla beteiligt, als er noch Hochschullehrer der *Universidad Centroamericana* (UCA) war. So heißt es in einer Arbeit mit Blick auf die Umgestaltung des Bildungswesens in den ländlichen Regionen: „Wenn die Kinder lernen, nützliche Dinge zu tun, fühlen sie sich als Schöpfer, nicht nur von Kenntnissen, sondern von Gegenständen und Mitteln, die dazu beitragen können, die Qualität ihres Lebens zu verbessern“ und „sie werden zu Lehrern und Lehrerinnen bei sich zu Hause und in der Gemeinde.“ (Lucio Gil 2002: 123)

Der massenhaften Migration infolge der wachsenden Armut wird von der Ortega-Regierung ebenso wenig aktiv und mit neuen Ansätzen begegnet. Ca. 10% der Bevölkerung leben notgedrungen außerhalb des Landes (vgl. CODENI 2009a). 2008 haben erneut 875.000 Personen das Land verlassen, um Arbeit zu finden. Die meisten zogen nach Costa Rica (vgl. CENIDH 2009). Das Leben der zurückbleibenden Kinder, die als „Migrationswaisen“ bezeichnet werden, ändert sich drastisch, ihre Betreuung ist mangelhaft und sie sind zahlreichen Gefahren ausgesetzt. Ihr Leben ist kein offizielles Thema. Die Rücküberweisungen der MigrantInnen, die für viele Familien die einzige Einkommensquelle sind, sollen es schon richten.

### **Recht auf Bildung**

Eine der ersten Maßnahmen der Ortega-Regierung war, per Dekret den kostenlosen Schulbesuch für die Primar- und Sekundarstufe wieder einzuführen. Mit der schleichenden Privatisierung des Schul- und Gesundheitssystems hatte sich auch hier ein schweres Erbe ergeben. Die auf Anraten der Weltbank erfolgte Einführung der „Schulautonomie“ und die verfassungswidrige Erhebung von

<sup>30</sup> Das Programm erinnert an frühere Aktionen („*Plan Semáforo*“), die Arnaldo Alemán 1996 zu Beginn seiner Präsidentschaft unternommen hatte. Sein vorgegeblicher Kampf gegen die Armut bestand damals darin, die Kinder der Armen zeitweise aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwinden zu lassen (vgl. Liebel 1997). Dagegen hatten damals die an den Straßenkreuzungen arbeitenden Kinder, unterstützt von der NATRAS-Bewegung, gefordert: „Die Polizei soll uns vor aggressiven Autofahrern schützen, die Stadtverwaltung soll die Streifen zwischen den Fahrspuren verbreitern, damit uns die Autos nicht über die Füße fahren, und Unterstände errichten, wo wir uns von der Sonne schützen und ausruhen können“ (eigene Erfahrung aus der Arbeit als Streetworker).



„freiwilligen“ Beiträgen der Eltern hatten unter den Vorgänger-Regierungen zu einer hohen Rate von nicht eingeschulten Kindern und Schulabbrüchen geführt. Im Bereich der Schulbildung ist die Herausforderung gewaltig. 40,7% der Bevölkerung, 2,35 Mio. Menschen, befinden sich im Schulalter, für vier von zehn NicaraguanerInnen müssen also Schulplätze bereitgestellt werden. Als Folge der Kostenfreiheit des Schulbesuchs gelang es 2008, 1,6 Mio. Kinder in öffentliche und private Schulen zu integrieren, darunter 100.000 Ersteinschulungen – 7% mehr als 2007. Allerdings blieben weiterhin 500.000 Kinder außerhalb des Schulsystems, vor allem in ländlichen Regionen und aus Familien in extremer Armut. Während in den Jahren von 2003 bis 2006 mehr als 36% der Kinder von drei bis 18 Jahren nicht eingeschult worden waren und 12-20% der Kinder die Schule vorzeitig abgebrochen hatten, beendeten 2007 nur noch 8% und 2008 6% vorzeitig die Schule (vgl. Gobierno 2009, CENIDH 2009).<sup>31</sup>

Neben der Kostenfreiheit hat hierzu beigetragen, dass in zahlreichen Schulen das Schulessen eingeführt wurde und Schulranzen und Hefte zur Verfügung gestellt wurden. Auch wurde die Pflicht zum Tragen einer Schuluniform teilweise gelockert, oder es wurden Uniformen zur Verfügung gestellt.<sup>32</sup> Häufig wurde die Übergabe der Schulranzen, Hefte und Uniformen dabei als Wohltat der Regierungspartei zelebriert. Nach wie vor besteht in den Schulen das Problem, dass in hohem Maße Gewalt gegenüber den Kindern ausgeübt wird. Das Bildungsministerium sah sich kürzlich veranlasst, den Lehrern per Erlass zu verbieten, Kinder mit dem Stock zu schlagen, sie als „Esel“ oder „dumm“ zu bezeichnen oder als „Blumenvasen“ mitten in den Raum oder in die Sonne zu stellen. Eine 2006 in 85 Schulen durchgeführte Untersuchung hatte ergeben, dass in allen Schulen Kinder geschlagen und gedemütigt wurden. Laut einer 2007 von *Save the Children* durchgeführten Studie waren 47% der Schülerinnen und Schüler in den sechs Monaten vor der Befragung körperlichen Strafen unterworfen worden. Viele Mädchen berichten von sexueller Belästigung und Übergriffen seitens der Lehrkräfte (vgl. CODENI 2009b: 13).

Immer noch sind die Schulen materiell sehr schlecht ausgestattet. Der Bildungsetat wurde seit Regierungsantritt dreimal gekürzt, vor allem aufgrund der neuen Weltwirtschaftskrise und als Reaktion auf die infolge der Fälschung der Kommunalwahlen ausbleibenden internationalen Hilfsgelder (vgl. CODENI 2009a). Mit der bis Mitte 2008 vorgenommenen Reform des Lehrplans und der Einführung neuer Schulbücher wurde der Unterricht anspruchsvoller, aber nur wenig lebensnäher und auf die Bedürfnisse der Kinder abgestimmt. Für die Zeit ab 2009 war immerhin vorgesehen, in der Sekundarstufe eine zweite Sprache sowie den Umgang mit dem Computer zu lehren und einen Beruf zu erlernen (vgl. Grigsby 2009: 14). Gleichwohl bleibt die Schulpolitik weit entfernt von Programmen, wie sie in der Revolutionszeit Anfang der 1980er Jahre eingeführt, infolge des *Contra*-Krieges und Handelsboykotts der USA aber wieder aufgegeben worden waren,

---

<sup>31</sup> Nach wie vor sind Kinder der indigenen und afroamerikanischen Minderheiten an der Atlantikküste erheblich in ihrem Bildungsrecht eingeschränkt. 25% dieser Kinder konnten keine Schule besuchen und die seit langem bestehenden Programme zweisprachiger Bildung werden kaum umgesetzt (vgl. CODENI 2009a).

<sup>32</sup> Über das im November 2007 eingeführte *Programa Integral de Nutrición Escolar* (PINE) waren für das Jahr 2008 in 156 Kommunen Schulessen für 995.114 Kinder von drei bis 12 Jahren vorgesehen, das unter anderem aus folgenden Produkten bestand: Reis, Bohnen, Mais, Haferflocken und Öl, an der Atlantikküste auch aus Weizenmehl (Gobierno 2009: 59). Seit Mitte 2009 wird auch der private Verkauf von Süßigkeiten, Chips und anderen gesundheitsschädlichen Produkten auf dem Schulgelände unterbunden („*Acción Kiosko*“). Stattdessen sollen die Kinder kostenlos mit Obst versorgt werden. Ob dafür Mittel bereitstehen, ist allerdings fraglich.

etwa dem Schulmodell der *Escuela Rural Educación-Trabajo* (ERET). Die landwirtschaftliche Arbeit wurde damals dergestalt in das Curriculum der ländlichen Primarschule integriert, dass dem eigenen Handeln der SchülerInnen eine große Bedeutung für den Lernprozess zukam. Zwischen Schule und Gemeinwesen sollte eine dynamische Verbindung entstehen und die SchülerInnen sollten in gesellschaftlich nützliche Aufgaben eingebunden werden, die zur Entwicklung des Gemeinwesens beitrugen. Die Schüler durften in der Schulzeit geerntete Produkte mit nach Hause nehmen, außerdem wurden diese in der Gemeinde zum Selbstkostenpreis verkauft und bei Veranstaltungen in der Schule von Schülern, Eltern und Lehrern verzehrt. Auf diese Weise wurden sowohl die in der Gemeinde meist schwierige Versorgungslage als auch die Lernvoraussetzungen der Kinder substantiell verbessert (vgl. Arrien/Matus Lazo 1989; Hanemann 2001: 856 ff.).

### **Recht auf Leben und Gesundheit**

Auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung sind große Anstrengungen unternommen worden. Unmittelbar nach dem Regierungsantritt wurde die kostenlose Krankenhausbehandlung wieder eingeführt. Auf dem Land sind zahlreiche Gesundheitszentren neu errichtet oder besser ausgestattet worden. Inwieweit Kinder davon profitieren, ist bisher nicht absehbar. Insgesamt wird allerdings das medizinische Zweiklassensystem nicht angetastet. Medikamente sind für viele weiterhin unerschwinglich, eine Krankenversicherung können sich nur wenige leisten. Unterhalb der Ebene der staatlichen Gesundheitsversorgung ist Gewalt gegen Kinder ein großes Problem, vor allem in Form sexueller Gewalt gegen Mädchen. Sie findet zu 95% innerhalb der Familien statt. Der UN-Bevölkerungsfonds UNFPA schätzt für 2008, dass 1.400 Mädchen unter 13 Jahren infolge von Vergewaltigungen schwanger wurden, vor allem in ländlichen Gebieten (vgl. *envío no. 325*: 9). In einer Studie der internationalen NGO *Save the Children* bekundeten 54% der befragten Kinder, sie hätten in ihrer Familie mindestens einmal Gewalt erlitten, und 14% berichteten von sexuellen Übergriffen (vgl. CODENI 2009a/b).

Die Abschaffung des Rechts auf therapeutischen Schwangerschaftsabbruch erweist sich gerade vor diesem Hintergrund als fatal. Aber das Problem reicht tiefer. Um der alltäglichen Gewalt entgegen zu wirken, müsste eine kulturelle Revolution im Verhältnis von Älteren und Jüngeren, von Männern und Frauen stattfinden, im Sinne gegenseitigen Respekts, der Anerkennung von Verschiedenheit und im Bewusstsein der jeweils eigenen Rechte. Die bescheidenen Ansätze, die es in Nicaragua dazu gab (und die ursprünglich im Zuge der Revolution angestoßen wurden), werden durch den autoritären Regierungsstil und die Missachtung von Bürgerrechten untergraben.

Der offizielle Blick ist häufig auf die so genannte Kinderprostitution gerichtet, die ausdrücklich skandalisiert wird. Doch ist diese nicht nur – wie von Norma Moreno, der regierungsunabhängigen Kinderbeauftragten verlautbart – als das Werk krimineller Banden zu betrachten, die sich am Menschenhandel eine goldene Nase verdienen.<sup>33</sup> Sie ist vielmehr zu allererst als Folge der Armut und der Suche nach alternativen Einkommensmöglichkeiten zu begreifen. Die Kinderbeauftragte

<sup>33</sup> Lt. einer Pressemitteilung des Menschenrechtsbeauftragten der Regierung, Omar Cabezas, von Ende Mai 2009 ist das Nationale Menschenrechtsinstitut bankrott gegangen und aufgelöst worden, womit vermutlich auch die Institution des Kinderbeauftragten verschwunden ist. Von CODENI (2009) wird die (Wieder-)Einführung eines unabhängigen Menschenrechts-Instituts und die Wahl von fachlich kompetenten Menschen- und Kinderrechtsbeauftragten unter Beteiligung der Zivilgesellschaft gefordert.



macht gemeinsam mit dem Frauenkommissariat der Polizei, einer Errungenschaft der unabhängigen Frauenbewegung, gegen Kinderhandel und die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern ausdrücklich Front. Aber die Aktivitäten beschränken sich weitgehend auf publizistische Kampagnen der Skandalisierung und auf polizeiliche Verfolgungsmaßnahmen. Eine Strategie des Kinderschutzes, der auf die Sensibilisierung und Stärkung der direkt betroffenen Kinder und Jugendlichen setzt, ist nicht zu erkennen.

### **Recht auf Partizipation**

Im Hinblick auf die Partizipationsrechte der Kinder verfolgt die Ortega-Regierung keine proaktive Politik. Im jüngst vorgelegten vierten Staatenbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der 106 Seiten umfasst, wird der Frage der Partizipation weniger als eine Seite gewidmet. Es wird lediglich auf bestehende Gesetze verwiesen und hervorgehoben, dass im Bildungswesen „die kulturellen, künstlerischen, religiösen und historischen Werte des sozialen Kontextes der Mädchen und Jungen respektiert werden“ (Gobierno 2009: 27).

Die mit der Sandinistischen Revolution zu Beginn der 1980er Jahre und erneut in den 1990er Jahren aus der Zivilgesellschaft heraus entwickelten Ansätze der Partizipation und Selbstorganisation von Kindern, die sich teilweise aus Konzepten der Befreiungspädagogik, teilweise aus Ansätzen einer emanzipatorischen Straßensozialarbeit ergaben (vgl. Liebel 2005), wurden nicht aufgegriffen. Die kommunalen Kinderbeiräte sind weitgehend verschwunden und sogar der im Jahr 2000 per Gesetz eingeführte Koordinierungsrat CONAPINA zur partizipativen Umsetzung des Kinder- und Jugendgesetzes wurde im Jahr 2007 stillschweigend von der Regierung aufgelöst (vgl. CODENI 2009a).

Die Ortega-Regierung spricht zwar viel von direkter Demokratie und beansprucht wie keine nicaraguanische Regierung zuvor, die „Bürgermacht“ (*Poder Ciudadano*) zu stärken. Aber der autoritäre Regierungsstil und die faktische Einschränkung von Freiheitsrechten entziehen solchen Bekundungen den Boden (vgl. Serra 2008). Eigenständige Bewegungen und Initiativen von Kindern und Jugendlichen werden weder ernst genommen noch gefördert, solange sie sich nicht für die Regierung instrumentalisieren lassen, wie es mehrmals im Fall der so genannten Jugendbanden geschah: Diese wurden als „revolutionäre Avantgarde“ stilisiert, teilweise sogar bewaffnet und zum Aufmischen oppositioneller Kundgebungen eingesetzt (vgl. Rocha 2008). Die jahrelangen Anstrengungen vieler NGOs und von Teilen der Polizei, gemeinsam mit den Mitgliedern dieser Jugendgruppen nach gewaltfreien Lösungen für ihre Probleme zu suchen, werden hiermit zunichte gemacht.

### **Kinderrechte als Teil parternalistischer Regierungspolitik**

Die Bilanz der Ortega-Regierung beim Umgang mit den Kinderrechten ist widersprüchlich. Anerkennung verdient, dass die von den Vorgänger-Regierungen hingegenommene und beschleunigte Armutsentwicklung als Problem begriffen wurde sowie das Recht auf Bildung und Gesundheit ernst genommen und durch konkrete Maßnahmen unterstützt worden ist. Diese positiven Schritte werden jedoch vielfach konterkariert. Klientelismus, repressive Praktiken, die Missachtung von Bürgerrechten und eine frauenfeindliche Propaganda stehen den Erfolgen entgegen. Um die Einlösung der verbrieften Rechte zu gewährleisten, müssten die staatlichen Stellen tatsächlich auf die bestehenden Rechte verpflichtet werden, das Rechtssystem müsste eine größere Unabhängigkeit erhalten. Die



bescheidenen Ansätze in diese Richtung werden allzu häufig durch die weiterhin grassierende Korruption untergraben.

Anstatt das kritische Bewusstsein und die Emanzipation der Kinder zu fördern, werden eher Geschenke verteilt und neue Abhängigkeiten geschaffen. Der allgemeine Autoritarismus spiegelt sich auch in der Hinnahme der untergeordneten Stellung der Kinder und der Missachtung ihrer Erfahrungen und Sichtweisen wieder. Kinder werden nicht als eigenständige Subjekte ernst genommen, die von ihren Rechten aktiv Gebrauch machen können (vgl. Liebel 2009). Kinderrechte werden bestenfalls in einem paternalistischen Sinn aufgegriffen, indem Maßnahmen gegen Armut und Unterernährung ergriffen werden, von denen teilweise auch die Kinder profitieren. Um den Kindern auch Partizipation und Selbstbestimmung zu ermöglichen, ist noch viel zu tun.

### Literaturverzeichnis:

**Arrien, Juan B. & Róger Matus Lazo (1989):** Nicaragua: Diez Años de Educación en la Revolución. Managua: Ministerio de Educación.

**CENIDH (2009):** Derechos Humanos en Nicaragua 2008. Managua: Centro Nicaraguense de Derechos Humanos.

**CODENI (2009a):** Reporte Periódico Universal [al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas]. Managua: Federación Coordinadora Nicaraguense de Organismos No Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia.

**CODENI (2009b):** Informe de avances sobre la aplicación de las Recomendaciones del Estudio Mundial de la ONU, sobre la violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Managua: Federación Coordinadora Nicaraguense de Organismos No Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia.

**CONAPINA (2005):** Sistematización de las Experiencias de participación de niñas, niños y adolescentes en los espacios promovidos por la Secretaría Ejecutiva del CONAPINA. Managua: Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.

**Dulisch, Barbara; Manfred Liebel & Elisabeth Marie Mars (Hrsg.) (1997):** "Bis vor kurzem wusste ich nicht, dass ein O rund ist." *Nicaraguanische Kindheiten*. Münster: LIT.

**FIAN (2008):** El Derecho a la Alimentación y la Lucha para Combatir el Hambre en Nicaragua. Un Año del Programa Hambre Cero. Heidelberg: FIAN Internacional.

**Gobierno (2009):** Cuarto Informe Sobre la Situación de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Nicaragua 2003 – 2007. Ante el Comité de los Derechos del Niño. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.

**González, Nereyda (2009):** Das Null-Hunger-Programm geht an der Realität der Leute vorbei (Interview), in: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, H. 328, S. 27-29.

**Grigsby, William (2009):** „El gobierno ha hecho importantes reformas estructurales y el desafío lo tiene ahora la gente“, in: *envío – Revista Mensual de la Universidad Centroamericana (UCA)*, año 28, n° 329, S. 10-17.



- Hanemann, Ulrike (2001):** Educación Popular im sandinistischen Nicaragua. Erfahrungen mit der Bildungsreform im Grundbildungsbereich von 1979 bis 1990. Hamburg: Dr. Kovač.
- Liebel, Manfred (1994):** Wir sind die Gegenwart. Kinderarbeit und Kinderbewegungen in Lateinamerika. Frankfurt a.M.: IKO.
- Liebel, Manfred (1997):** Nicaragua nach den Wahlen. Kinderfreie Straßen – Eine Regierung „räumt“ auf. In: *Brennpunkt Mittelamerika*, hgg. v. Christliche Initiative Romero e.V., Münster, Juni, S. 4.
- Liebel, Manfred (2005):** Solidarisch gegen Ausbeutung und Ausgrenzung. *Educación Popular* und befreiungspädagogische Praxis mit Kindern und Jugendlichen in Lateinamerika, in: Ders.: *Kinder im Abseits. Kindheit und Jugend in fremden Kulturen*. Weinheim & München: Juventa, S. 207-226.
- Liebel, Manfred (2007):** Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven. Weinheim & München: Juventa.
- Liebel, Manfred (2009):** Kinderrechte – aus Kindersicht. Wie Kinder weltweit zu ihrem Recht kommen. Berlin & Münster: LIT.
- Lucio Gil, Rafael (2002):** Una Experiencia Innovadora de Educación Rural. Managua: IDEUCA – Universidad Centroamericana.
- Rocha, José Luis (2008):** La Mara 19 tras las huellas de las pandillas políticas, in: envío – Revista mensual de la Universidad Centroamericana, año 27, n° 321, Diciembre; in: <http://www.envio.org.ni/articulo/3902>.
- Serra Vásquez, Luis (2008):** La participación ciudadana: un marco conceptual, in: Encuentro – Revista Académica de la Universidad Centroamericana, año 40, n° 81, 7-29; in: <http://www.uca.edu.ni:8080/encuentro/e81/No81Dividido/Articulo1.pdf>.

## 4.2 Das Programa Productivo Alimentario *Hambre Cero*

Timm B. Schützhofer<sup>34</sup>

Mit der Rückkehr der FSLN an die Regierung 2007 war trotz der oft scharfen Kritik an der Machtpolitik Daniel Ortegas und den autoritären Strukturen innerhalb der Partei die Hoffnung auf eine sozialere Politik verbunden.

Das *Programa Productivo Alimentario* (PPA), von der nicaraguanischen Regierung meist mit dem vielversprechenden Namen *Hambre Cero* (Null Hunger) versehen, ist das bedeutendste neue Sozialprogramm der Regierung Daniel Ortega.<sup>35</sup> „Das Programm *Hambre Cero* ist das wichtigste Werkzeug für Kapitalisierung und Wirtschaftswachstum, verbunden mit Gerechtigkeit und Gleichheit. Dies beinhaltet die Bereitstellung von Mitteln, um auf die Überwindung der Einkommensungleichheit hinzuwirken, indem die Nahrungsmittelproduktion zuerst für den Binnenkonsum und danach für den Export sichergestellt wird. In diesem Konzept sind die kleinen und mittleren ProduzentInnen die wichtigste impulsgebende Kraft der nicaraguanischen Landwirtschaft.“<sup>36</sup> (MAGFOR 2009: i) Durchgeführt wird das Programm unter technischer Leitung des Land- und Forstwirtschaftsministeriums (MAGFOR) in Kooperation mit den Institutionen des Öffentlichen Agrarsektors (*Sector Público Agropecuario y Rural*, SPAR).

Das PPA ist jedoch scharfer Kritik von internationalen Gebern und Teilen der nicaraguanischen Zivilgesellschaft ausgesetzt. So prognostiziert das BMZ: „Das prominente, mit hohem Aufwand in den Medien verkündete Programm *Hambre Cero*, mit dem die Ernährungs- und Einkommenssituation von bis zu 75.000 Kleinbauern verbessert werden sollte, basiert auf der Schenkung von Vieh an Familien. Probleme bei der (Transparenz der) Verteilung und der begleitenden Beratung der Kleinbauern wurden nicht geklärt bzw. verbessert. Das Programm dürfte zwar zur kurzfristigen Ernährungssicherung auf dem Land beitragen, hat aber keine nachhaltige Wirkung.“ (BMZ 2009: 4) Ebenso häufig zu vernehmen ist der Vorwurf, es handle sich bei *Hambre Cero* lediglich um einen Versuch klientelistischer Machtsicherung (vgl. Hesse 2008: 2). Vertreter nicaraguanischer NGOs werfen der Regierung zudem vor, mit der Bezeichnung *Hambre Cero* einen Etikettenschwindel zu betreiben, da die am stärksten von Hunger Betroffenen gar nicht vom Programm erreicht würden (so z.B. Caldera 2009). Weitere Kritikpunkte sind die mangelhafte Einbeziehung der Zivilgesellschaft, insbesondere der NGOs, und die daraus folgende Nichtberücksichtigung von deren Erfahrungen (vgl. Arróliga 2007).

Im Folgenden werde ich – unter Berücksichtigung der Bedeutung der Landwirtschaftspolitik für die Regierung Ortega – dieser Kritik nachgehen. Anhand ausgewählter Literatur und eigenständig durchgeführter Interviews vor Ort soll die Durchführung des Programms auf verschiedenen Ebenen differenziert betrachtet werden. Insbesondere möchte ich die Potenziale des PPA für das *Empowerment* von Frauen einer kritischen Würdigung unterziehen, denn

<sup>34</sup> Der Autor dankt seinen InterviewpartnerInnen in Nicaragua und Deutschland, insbesondere aber der *Asociación para el Desarrollo Municipal* (Nicaragua) für wertvolle Unterstützung bei der Feldforschung im August und September 2009 und der Rosa-Luxemburg-Stiftung für die Finanzierung des Forschungsaufenthalts.

<sup>35</sup> Weitere Sozialprogramme sind das *Programa Amor* (Programm Liebe), *Usura Cero* (Null Wucher), *Calles para el Pueblo* (Straßen für das Volk), *Casas para el Pueblo* (Häuser für das Volk) und das Alphabetisierungsprogramm *Yo sí Puedo*.

<sup>36</sup> Fremdsprachige Quellen wurden vom Autor übersetzt.



immerhin werden die Mittel aus dessen zentralem Unterprogramm, dem BPA, ausschließlich an Frauen vergeben.

Es wird dabei deutlich werden, dass die Bezeichnung *Programa Productivo Alimentario* dessen konkretes Potenzial zwar besser zusammenfasst als die (zu)viel versprechende Bezeichnung *Hambre Cero*, das Programm aber durchaus wichtige Entwicklungspotentiale für die von ihm begünstigten Frauen und ihre Familien enthält.

### Die ländliche Entwicklung: Ein Schwerpunkt der Regierung?

Anders als ihre neoliberalen Vorgänger, die vor allem die exportorientierte Maquila-Industrie und *Cluster*-Bildung (vgl. Ebenau in diesem Band) als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes ansahen, propagiert die Regierung Ortega Ernährungssicherheit und -souveränität als zentrale Ziele des Regierungshandelns: „(...) es wurde ein starker Schwerpunkt darauf gelegt, den ländlichen Sektor auf produktive Art und Weise zu stärken.“ (Aguilar 2009) Dies schlägt sich jedoch nicht in einem höheren Budget des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung (MAGFOR) nieder. Auch der Anteil des PPA am Gesamtbudget erscheint relativ gering. Zu berücksichtigen ist, dass das PPA kein Äquivalent zum brasilianischen Regierungsprogramm *Fome Zero* darstellt; dort bezeichnet der Name eine umfassende Strategie für Nahrungsmittelsicherheit, in die verschiedene Politikfelder integriert sind (vgl. Garcia Rocha 2008: 2).

	2006	2007	2008	2009	2010	
-	185	378	368	291		Ausgaben PPA
542	988	1121	1177	866		MAGFOR
24434	28243	32638	37485	35312		Gesamtausgaben
2.22	3.5	3.43	3.14	2.45		MAGFOR in Prozent der Gesamtausgaben
-	18.73	33.73	31.22	33.54		PPA in Prozent des MAGFOR Etats
-	0.66	1.16	0.98	0.82		PPA in Prozent der Gesamtausgaben
2006	2007	2008	2009	2010		Haushaltsjahr

*Eigene Erarbeitung auf Basis der Daten des Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [www.hacienda.gob.ni](http://www.hacienda.gob.ni) / 2010 geplante Ausgaben / 2009 1 US-Dollar = 20,34 Córdoba / 2008 1 US-Dollar = 19,37 Córdoba / 2007 1 US-Dollar = 18,45 Córdoba (jeweils im Jahresdurchschnitt) Quelle: [www.bcn.gob.ni](http://www.bcn.gob.ni)*

Nicht zuletzt wird eine stichhaltige Analyse der Investitionen in den ländlichen Raum durch die schwer nachvollziehbare Abwicklung der Kooperation mit Venezuela erschwert, aus der das PPA zum Teil bezahlt wird. Diese geschieht am Staatshaushalt und dem Parlament vorbei, versorgt die nicaraguanische Landwirtschaft jedoch anscheinend mit größeren Geldmitteln, als die offiziellen Zahlen vermuten lassen. Einige Informationen ohne Anspruch auf Vollständigkeit: 2007 wurde entschieden, dass die *Caja Rural Nacional* (Caruna) venezolanische Hilfe in Höhe von 17 Mio. US-Dollar verwalten soll, die von der *Banco Nacional de Desarrollo de Venezuela* (BANDES) für den genossenschaftlichen Sektor im Laufe des Jahres bereitgestellt werden sollte (vgl. Prensa Latina 2007). Am 4. Dezember 2009 wurde mit Berufung auf Zentralbankpräsident Antenor Rosales berichtet, dass sich das Volumen der venezolanischen Kooperation – Spenden und Kredite – im Jahr 2009 auf insgesamt 283 Mio. US-Dollar belaufen habe und damit um 71 Mio. US-Dollar höher ausgefallen sei als im Vorjahr. Von den 131 Mio. US-Dollar Einnahmen aus der Erdölkooperation wurden 67 Mio. in den Fonds

„Alba“ eingezahlt und 65 Mio. US-Dollar an die Firma ALBA-Caruna übergeben, die darüber günstige Kredite, insbesondere an Kooperativen und Kleinbauern, vergibt (vgl. Radio La Primerisima 2009).

Gelobt werden die Anstrengungen Nicaraguas von der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO). „Nach Angaben der (...) FAO ist Nicaragua das Land in der ganzen zentralamerikanischen Region, das am meisten im Kampf gegen den Hunger getan hat und die Prozentzahl der unterernährten Personen von 52% [1989] auf 22% gesenkt hat.“ (Radio La Primerisima 21. Mai 2009) Bevor Daniel Ortega am 10. Januar 2007 die Präsidentschaft übernahm, war diese Zahl bereits auf 27% gesunken (vgl. Agencia AFP 16.10.2006). Zur Arbeit der FSLN-Regierung führt der FAO-Repräsentant für Nicaragua Gero Vaagt aus: „Die Regierung Nicaraguas misst dem Thema Ernährungs- und Nahrungsmittelsicherheit hohe Bedeutung bei, was sich an den Anstrengungen für kleine Produzenten, arme Bauern und die verwundbarsten Teile der Bevölkerung zeigt, um die Ernährungssituation der nicaraguanischen Familien zu verbessern.“ (Radio La Primerisima, 21. Mai 2009)

Die Auswahlkriterien bedingen jedoch, dass durch *Hambre Cero* nicht zielgenau den am stärksten von Hunger und Mangelernährung Betroffenen geholfen wird: „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) Eine Umverteilung von Land, die auch Landlosen oder Menschen mit sehr geringer Landfläche Zugang zu dem Programm verschaffen würde, ist im Rahmen des Programms nicht beabsichtigt.

Da es sich also um ein Programm zur Förderung kleinbäuerlicher Produktion durch die Zufuhr von Kapital und technischer Unterstützung handelt, benutze ich fortan die Abkürzung PPA. In der vorliegenden Analyse werde ich mich auf das wichtigste Teilprogramm konzentrieren, den so genannten *Bono Productivo Alimentario* (BPA), da dieser Teil des Programms 2009 über 86% der Gesamtausgaben ausmachte.<sup>37</sup>

### **Gründe für ein *Programa Productivo Alimentario***

Die globale Nahrungsmittelkrise zeigte in den Jahren 2007 und 2008 mit stark steigenden Preisen erneut, dass schlecht beraten ist, wer bei der Nahrungsmittelversorgung dem Weltmarkt vertraut und die eigene Produktion vernachlässigt. „In einer Reihe von Ländern kam es wegen der hohen Preise zu Protesten, so in Indien, Indonesien, Ägypten, Mosambik, Burkina Faso, Senegal, Kamerun, Algerien, Haiti, Honduras und Peru.“ (Fritz 2008: 2) In Nicaragua stiegen die Lebensmittelpreise im Jahr 2008 um 22,5% (vgl. Agencia ACAN-EFE 2009).

Weiterhin ist der Zugang der 75.921 KleinbäuerInnen (nach dem Agrarzensus von 2001) mit 1,1 bis 10 Manzana Landbesitz zu Kapital stark begrenzt.<sup>38</sup> „In der Tat ist der nicaraguanische Finanzsektor weder daran interessiert noch dazu in der Lage, Kredite für Klein- und KleinstproduzentInnen bereitzustellen und noch weniger, ihnen dabei zu helfen, ihre Produktivität und Nachhaltigkeit auf mittlere

<sup>37</sup> Außen vor bleiben damit u.a. das *Programa Agroalimentario de Semilla* als Fortführung des von der Regierung Bolaños (2002-2007) eingeführten Programms *Libra por Libra* sowie die im Haushalt unter *Seguridad Alimentaria Nutricional* verbuchten Ausgaben und Programme für Mittagessen an Schulen.

<sup>38</sup> Eine Manzana entspricht 0,7 Hektar.



und lange Sicht zu verbessern.“ (Weltbank 2009: 70) Zudem war Ende 2006 der Rechtsstatus von 1,5 Mio. Hektar Land nicht geklärt. „Das sind nach Daten der UNAG [*Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos*, T.B.S.] 47,9 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Betroffenen sind mehrheitlich kleine und mittlere Produzenten sowie Kooperativen.“ (Mc-Bain Haas/Leonhard 2007: 19) Ohne Landtitel ist es aber nicht möglich, einen Bankkredit für die Produktion zu erhalten.

Das PPA reagiert, indem bäuerliche Familien, die ganz oder teilweise von der Landwirtschaft leben, rekapitalisiert werden sollen: „Das *Programa Productivo Alimentario* ist darauf ausgerichtet, die Produktionskapazitäten der verarmten Bauernfamilien zu retten, es ist für fünf Jahre geplant und deckt das ganze Gebiet des Landes ab. Es wird erwartet, dass über 75.000 Familien davon profitieren werden.“ (MAGFOR 2009: Haushaltsplan)

### Die Funktionsweise 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<sup>39</sup>, 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. Letzteres bedeutet unter anderem, dass sich die Frauen verpflichten, 20% des Wertes der erhaltenen Güter in Gruppen von durchschnittlich 50 Frauen einer Zone gemeinsam anzusparen. Wie mit Zahlungsschwierigkeiten oder dem Fernbleiben von Fortbildungen umgegangen werden soll, scheint nicht geklärt zu sein.<sup>40</sup>

Die ausgewählten Frauen erhalten als BPA z. B. eine trächtige Kuh, eine trächtige Sau, Geflügel, Material – Zement, Zinkblech u.a.m. – für den Bau von Ställen, Fruchtpflanzen, Futterpflanzen und einen Biokonverter.<sup>41</sup> Dieser verarbeitet die Fäkalien von Mensch und Tier zu Kochgas und Dünger und soll die Familien zunehmend von Brennholz und Kunstdünger unabhängig machen.

Auf nationaler Ebene wird jährlich bestimmt, wie viele BPAs in den verschiedenen *Departamentos* übergeben werden sollen, wo die BPAs den Gemeinden zugeteilt werden. Auf lokaler Ebene wird über die Verteilung nach *Comunidades* entschieden, wo die *Consejos de Poder Ciudadano* (CPC) die Begünstigten der jeweiligen Landgemeinde vorschlagen. Diese Listen werden von den *Delegados de Gobierno* kontrolliert, die in Personalunion auch *Delegados del Poder Ciudadano* und politische Sekretäre der FSLN sind. Sie übergeben die Liste an das

---

<sup>39</sup> Während das MAGFOR die Höchstzahl von 10 Manzana angibt, gilt im Bezirk Rivas mit 5 Manzana eine geringere Landfläche als Berechnungsgrundlage (vgl. *Bono Productivo Alimentario en Rivas*); Analysten gehen davon aus, dass den meisten Begünstigten nur 1 bis 3 Manzana zur Verfügung stehen (vgl. Kester 2009: 12).

<sup>40</sup> In Boaco und Rivas wurde mir berichtet, dass einige Frauen mit den Zahlungen in Rückstand sind oder noch gar nicht damit begonnen haben und/oder nicht zu den Treffen mit den anderen Programmteilnehmerinnen kamen, ohne dass es eine Orientierung von Seiten des Ministeriums gab, wie damit umzugehen sei.

<sup>41</sup> Es wird versucht, statt Kühen und Schweinen auch Schafe und Ziegen zu verteilen. Aufgrund von Vorbehalten in der Bevölkerung und Befürchtungen, Biokonverter könnten falsch genutzt werden, wurden hiervon bisher nur wenige Geräte aufgestellt. Diese sind aber potentiell eine wichtige ökologische Komponente des Programms.

Landwirtschaftsministerium, das bei Nicht-Erfüllung der technischen Kriterien ein Veto einlegen kann. Weil die über dieses Vetorecht verfügenden Funktionäre von den *Delegados de Gobierno* ernannt werden, können sie diesen aber nur schwer widersprechen.<sup>42</sup> Kritisiert wird, dass die Übergabe von *Bonos* von der FSLN im Kommunalwahlkampf 2008 genutzt wurde, um eigene KandidatInnen in ein gutes Licht zu rücken (vgl. Stuart 2009: 64).

Der Vorwurf des Klientelismus ist untrennbar mit den von der FSLN-Regierung neu eingerichteten CPCs verbunden, die von nicht wenigen BeobachterInnen als Vorfeldorganisation der Regierungspartei gesehen werden: „Auf Ebene des Dorfes oder des Stadtviertels werden die Repräsentanten unter den Mitgliedern gewählt, aber auf Ebene der Gemeinde und des Departements werden die *Gabinete de Poder Ciudadano* von Professionellen der FSLN koordiniert, die 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 eingengt.“ (Stuart 2009: 8)

### **Potenziale beim Empowerment von Frauen**

Da ausschließlich Frauen den *Bono Productivo Alimentario* erhalten, beleuchte ich im Folgenden die Potenziale des Programms im Bereich der Geschlechtergleichstellung und des *Empowerments*. Dass Frauen in Nicaragua gegenüber Männern auch im Landwirtschaftssektor benachteiligt sind, ist leicht zu belegen: So ergab der Agrarzensus 2001, dass von den 196.909 ProduzentInnen nur 35.586 Frauen waren, also etwa 18%. Bei den für das PPA relevanten Kleinbetrieben liegt der Frauenanteil bei ca. 21,5%.<sup>43</sup> Zudem gibt es zahlreiche Vorbehalte gegen Frauen im Berufsleben: „44% der Nicaraguaner glauben, dass die Frau zu Hause bleiben und der Mann arbeiten gehen soll.“ (Radio La Primerisima, 11.12.2009) Mit der ausschließlichen Vergabe des BPA an Frauen fördert die Regierung die Teilnahme von Frauen an wirtschaftlichen Aktivitäten. Die Begründung hierfür ist gleichwohl ambivalent, da den nicaraguanischen Frauen bestimmte Tugenden, wie Familien- und Haushaltsorientiertheit aber auch die Fähigkeit besser mit Geld umgehen zu können zugeschrieben werden.<sup>44</sup> Die geäußerte Kritik, dass es keine offensiven Bemühungen von Seiten der Regierung gibt, etwas an der Verteilung des Landes zu Gunsten der Frauen zu ändern, ist nachvollziehbar. Grund hierfür dürfte das Konfliktpotenzial der Landfrage in Nicaragua sein.

Aus der Landverteilung resultieren auch für das PPA Probleme, über deren tatsächliches Ausmaß allerdings keine ausreichenden Daten vorhanden sind. Untersucht werden müsste, wer in den Familien über die Verwendung des durch das PPA eingenommenen Geldes verfügt<sup>45</sup>, wer Entscheidungen über die Nutzung

<sup>42</sup> Unklar blieb bei meiner Befragung, in welcher Funktion, also ob als *Delegado de Gobierno*, *Delegado de Poder Ciudadano* oder als *Secretario Político* die jeweiligen Funktionäre vor Ort die Besetzung der Regierungämter vornehmen. Jedenfalls nehmen sie ihre Aufgaben aus dem örtlichen FSLN-Büro heraus wahr.

<sup>43</sup> Eigene Berechnung auf Basis von: <http://www.inide.gob.ni/cenagro/consulta/Capitulo%20I-2.pdf>

<sup>44</sup> „Eine sehr wichtige Sache ist, dass es das erste Programm einer Regierung in diesem Land ist, dass sich ausschließlich an Frauen richtet, weil die nicaraguanische Frau die bessere Verwalterin ist als der Mann, (...) . Sie konsumiert weniger Alkohol, sie steht im Dienst ihrer Familie, ihres Hauses, ihrer Kinder, also hat man eine Genderorientierung gewählt, die nicht auf den Diskurs, sondern auf die Kapitalisierung der Frauen abzielt.“ (Pereira 2009)

<sup>45</sup> Die Familien können u. a. durch den Verkauf von Milch und Eiern oder auch von Kälbern, Ferkeln und Küken Geld einnehmen.



von landwirtschaftlichen Technologien trifft und inwiefern die begünstigten Frauen von ihren Familien ausreichend unterstützt werden; schließlich birgt der BPA auch das Potenzial einer reinen Zusatzbelastung für die Frauen, die ihn erhalten und dann verwalten müssen.<sup>46</sup>

Kritiker des Programms weisen darauf hin, dass die Machtbeziehungen innerhalb der Familie durch das PPA nicht verändert werden und bezweifeln, dass die Vergabe des BPA an Frauen dem *Empowerment* dient: „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. 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 Ehemännern akzeptiert. „Trotzdem nannten sie (Techniker 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) Brigitte McBain-Haas von der NGO FIAN empfiehlt richtiger Weise, Geschlechterfragen im Sinne einer Sensibilisierung der ganzen Familie ins Programm zu integrieren (vgl. McBain-Haas 2008: 23).

Potenziale beim *Empowerment* von Frauen ergeben sich besonders aus der gemeinsamen Etablierung von *Fondos Revolventes* durch jeweils etwa 50 Frauen. Bereits bevor die Begünstigten die Einzahlung von 20% des Wertes der erhaltenen Güter beenden und dann in dieser Gruppe unter Anleitung der Techniker des MAGFOR und/oder des *Fondo de Crédito Rural* (FCR) über diesen Fonds verfügen, organisieren sich die Frauen in Gruppen, wählen einen Vorstand, treffen sich regelmäßig und nehmen an Fortbildungen teil.

Die Zukunft wird zeigen, wie erfolgreich die Frauen bei der Nutzung des angesparten Geldes sein werden. Bereits jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass die Entwicklung unternehmerischer Initiativen tendenziell hinter der Kreditvergabe im Bereich sozialer Sicherung und für die landwirtschaftliche Produktion zurückbleiben wird. „Wir haben einmal gedacht, dass die Frauen schnell zur zweiten Stufe kommen könnten, ein Miniunternehmen zu gründen, 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: Interview) Bei Besuchen der Begünstigten in Rivas und Boaco musste ich allerdings feststellen, dass bei diesen große Unklarheit darüber herrschte, für wen

---

<sup>46</sup> Die Ergebnisse der qualitativen Befragung Begünstigter stimmen hier eher positiv. Von den in den *Departamentos* Boaco und Rivas befragten Begünstigten gaben elf an, dass sie über die Einnahmen aus dem PPA entscheiden, fünf gaben an, dass sie und ihr Ehemann gemeinsam entscheiden und zwei gaben an, dass sie noch keine Einnahmen erzielen konnten. Nur in einem Fall wurde ausgesagt, dass der Ehemann über das Gehalt entscheidet. Es ist klar, dass diese Daten nicht zu verallgemeinern sind und evtl. die soziale Erwünschtheit das Antwortverhalten beeinflusst hat. Alle Befragten gaben an, dass sie von ihren Ehemännern oder anderen Familienmitgliedern beim Hüten und der Versorgung der Tiere unterstützt werden. Bis auf eine Befragte, die berichtete, dass auch Mitglieder des CPC helfen, gaben sie an, dass ihre Familienmitglieder sie immer unterstützten.



die eingezahlten Gelder bestimmt sind und wer über ihre Verwendung entscheidet.

### **Kritik am Programm**

Ein PPA unter gleichem Namen war bereits nach dem Hurrikan Mitch durch die NGO von Orlando Núñez, dem Berater Daniel Ortigas für soziale Angelegenheiten, durchgeführt worden. Das Regierungsprogramm ist als Versuch zu verstehen, jenes NGO-Programm, welches im Gebiet des *Tropico Seco* in León und Chinandega mit über die Jahre 5.000 Begünstigten durchgeführt wurde (vgl. McBain-Haas 2008: 13), auf das ganze Land zu übertragen und so jährlich ca. 15.000 Familien zu unterstützen. Die Besonderheiten der verschiedenen Regionen des Landes und die individuelle Verschiedenheit der Bedürfnisse der Begünstigten wurden dabei leider kaum berücksichtigt (vgl. Reyneris 2009: Interview).

Von Seiten der NGOs wird scharfe Kritik daran geübt, dass sie nicht an der Umsetzung des Programms beteiligt wurden, obwohl dies anfangs vorgesehen war. Auch die Regierung hatte angenommen, dass der Staat alleine nicht die notwendigen Ressourcen mobilisieren könne. Die NGOs sollten im ursprünglichen Umsetzungskonzept eine zentrale Rolle bei der Durchführung des Programms spielen. Außerdem sollten sie auch nach Finanzierungsquellen suchen (vgl. Radio La Primerísima 2007). Der jetzigen Kritik liegt eine Auseinandersetzung über Möglichkeiten und Kompetenzen zwischen Regierung, regierungsnahen sozialen Bewegungen und NGOs zugrunde, die im Kontext der polarisierten politischen Situation des Landes zu sehen ist. Über die Gründe und Folgen der mangelnden Kooperation zwischen Regierung und NGOs gibt es heftige Debatten. Klar ist, dass die Regierung weitgehend auf die Erfahrung der oft schon lange im ländlichen Raum arbeitenden NGOs verzichtet. In der Folge kann die technische Unterstützung und Betreuung der Begünstigten nicht adäquat gewährleistet werden kann. „Wenn es eine NGO macht, ist die Frequenz der Besuche der Techniker bei den Familien höher. Die Regierung kann das nicht bieten, sie hat nicht genügend Techniker, um diese Betreuung zu gewährleisten.“ (Morren 2009) Eine intensivere Betreuung der Begünstigten würde zwar die Nachhaltigkeit des Programms erhöhen, aber zugleich die Personalkosten für das Programm in die Höhe treiben, unabhängig davon, wer die Betreuung übernimmt.

Offensichtlich versucht die Regierung mit dem PPA, aktiv in die ländliche Entwicklung einzugreifen. Damit versucht sie auch staatliche Handlungsspielräume zu zurückzugewinnen, die durch die bisherige neoliberale Arbeitsteilung zwischen Staat und NGOs verschlossen waren (vgl. Kurz in dieser Publikation). Die Regierung Ortega besteht darauf, dass es im Rahmen der staatlichen Institutionen möglich sei, das Programm effektiver durchzuführen als in Zusammenarbeit mit den NGOs. Trotz Fortschritten bei der Koordinierung zwischen den einzelnen Organisationen des *Sector Público Agropecuario Rural* (SPAR) und der Nutzung von Synergieeffekten ist es aber weiterhin fraglich, ob die staatlichen Institutionen über ausreichende Kapazitäten zur adäquaten Betreuung und Fortbildung verfügen. Ricardo Pereyra weist darauf hin, dass das MAGFOR im Departement Rivas stark auf die Unterstützung des EU-finanzierten Projekts DECOSUR angewiesen ist, das sich nur auf dieses *Departemento* beschränkt.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Von seinen geografischen und infrastrukturellen Bedingungen ist Rivas ein Departement, in dem die Betreuung der Begünstigten mit vergleichsweise geringem Aufwand verbunden ist.



Die Auswahl der Begünstigten durch die CPCs wird, wie erwähnt, als klientelistische Bevorzugung von FSLN-AnhängerInnen kritisiert. Die KritikerInnen stützen sich auf Studien, die die Überzahl der FSLN-Angehörigen in den CPC belegen, die prinzipiell allen BürgerInnen offen stehen (vgl. Stuart 2009: 28). Meine eigenen qualitativen Befragungen in Rivas und Boaco deuten ebenfalls auf eine Bevorzugung von FSLN-AnhängerInnen hin. Die Art des Auswahlverfahrens unterscheidet sich allerdings auf der untersten Ebene stark und wird nicht von höheren Instanzen vorgegeben. Die Leiterin eines CPC berichtet, dass die Zuteilung des BPA unter allen in Frage kommenden Frauen ausgelost werde. In anderen Gemeinden werde die Hälfte der Mittel an Sandinistinnen und die andere Hälfte an Nicht-Sandinistinnen verteilt, ohne allerdings die tatsächliche Verteilung politischer Präferenzen zu berücksichtigen. In wieder anderen Gemeinden sei eine klare Bevorzugung von FSLN-Anhängerinnen zu beobachten.<sup>48</sup>

Die Auswahl der Begünstigten wird also verschieden gehandhabt, die wichtige Rolle der sandinistisch dominierten CPC und der in erster Linie als Politsekretäre der FSLN wahrgenommenen *Delegados de Gobierno* führt jedoch eindeutig dazu, dass parteipolitische Erwägungen bei der Auswahl der Begünstigten eine Rolle spielen. Dies bedeutet aber weder, dass technische Kriterien ignoriert würden, noch dass ausschließlich FSLN-Anhänger begünstigt werden.

In Studien über das PPA wird auf die Kritik der Empfängerinnen an der mangelnden Qualität der Nutztiere hingewiesen (vgl. McBain-Haas 2008: 20). Juana Francisca Rodríguez Bustos, Leiterin des MAGFOR in Rivas, führt einige dieser Probleme auf die mangelnde Vorbereitung der Empfängerinnen zurück. Ricardo Pereyra berichtet von Schwierigkeiten, die benötigte Menge an Vieh auf dem lokalen Markt in der gebotenen Qualität zu erhalten.

Grundsätzlich ist es bedenklich, den Schwerpunkt bei der Bekämpfung von Hunger auf die Viehzucht zu legen, da der Flächenverbrauch dabei größer ist, als beim Anbau pflanzlicher Nahrungsmittel. Gerade Familien mit wenig Landbesitz brauchen ihre gesamte Landfläche, um das vom PPA übergebene Vieh zu ernähren, so dass kein Land für der menschlichen Ernährung dienende Pflanzenproduktion übrigbleibt. Auch ist der Einsatz von Kühen für die Milchproduktion weniger effektiv als der von Ziegen und Schafen. Funktionäre der Regierung sind sich des Problems durchaus bewusst, verweisen aber auf die kulturelle Präferenz für Kühe in Nicaragua (Luna 2009).

Anders als ein unter dem Namen *Hambre Cero* propagiertes Programm vermuten lässt, wird der ärmste Sektor der Landbevölkerung bisher nicht erreicht, also diejenigen, die am stärksten von Mangelernährung betroffen sind: „Was haben die hungernden Familien, mit denen wir im Norden arbeiten, gesagt? Schon wieder wurden wir außer Acht gelassen!“ (Morren 2009) Auch VertreterInnen des MAGFOR sind sich dessen bewusst: „Du erinnerst dich, dass wir ein Produktivpaket verteilen, und mit diesem Produktivpaket erreichen wir arme Bauern, die kein Kapital mehr haben. Was bedeutet das? Das sind Personen mit mehr als einer Manzana Land, die etwas Erfahrung mit Landbau und Viehzucht haben, und das sind nicht die ärmsten Leute.“ (Luna 2009)

### **Neuausrichtung und widersprüchliche Fortschritte**

Ab 2010 sind Veränderungen des PPA geplant, mit denen auf einige der genannten Kritikpunkte reagiert wird. Vor allem aber sollen sie die Effizienz des

---

<sup>48</sup> Angaben auf Basis von Interviews mit Mitgliedern von CPC und Begünstigten in den Departements Rivas und Boaco.

Mitteleinsatzes steigern helfen. „Im Jahr 2009 wurde das ursprüngliche Ziel [der Empfängerinnenzahl, T.B.S.] auf 100.000 erhöht, von denen es sich bei 20.000 um ein neues Segment handelt: um Familien, die weniger als eine Manzana Land besitzen.“ (MAGFOR 2009) Damit kommt die Regierung der Forderung nach, endlich auch dem am stärksten von Armut und Hunger betroffenen Teil der Landbevölkerung direkte Unterstützung zukommen zu lassen (so Morren 2009). Der durchschnittliche Wert eines BPA sinkt dadurch voraussichtlich allerdings entsprechend, da die Haushaltsmittel für das Programm nicht erhöht werden. Bei diesem neuen, kleineren BPA sollen die Begünstigten stärker an der Auswahl der Güter beteiligt werden und das Programm stärker auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten werden (so Luna 2009).

Doch die Zielvorgabe von insgesamt 100.000 bis 2012 in das Programm einzubeziehenden Familien steht im deutlichen Widerspruch zu den – zumindest für 2010 – niedrigeren Haushaltsmitteln. Bei den alten BPAs ergeben sich weitere Widersprüchlichkeiten. Tatsächlich umfasst die Zahl von 80.000 BPAs die beim letzten Agrarzensus 2001 ca. 75.000 gezählten Familien mit einem Landbesitz von 1,1 bis 10 Manzana und zusätzliche im Zensus nicht berücksichtigte 5.000 Familien der Atlantikküstengebiete. Wie aber all diese Familien auch alle Auswahlkriterien erfüllen sollen, etwa nicht über Vieh zu verfügen und nahe genug bei anderen Begünstigten zu wohnen, ist unerklärlich.

Die beschlossenen Änderungen lassen auf einen individuelleren Zuschnitt und eine stärkere Orientierung auf die Armutsbekämpfung bei den neuen BPAs hoffen. Ob die staatlichen Institutionen hierfür genügend personelle Ressourcen bereitstellen können, bleibt vor dem Hintergrund der schwachen Personalausstattung jedoch fraglich.

Mit seiner Ausrichtung auf die Stärkung kleinbäuerlicher Landwirtschaft durch Kapitalzufuhr bleibt das PPA ein sinnvoller Ansatz zur Förderung ländlicher Entwicklung. Die mit der Bezeichnung *Hambre Cero* geweckten und oft übertriebenen Erwartungen wird es jedoch schon aufgrund seiner geringen Kapitalausstattung nicht erfüllen können. Das PPA ist – trotz aller berechtigten Kritik – nicht auf Assistenzialismus und Klientelismus zu reduzieren. Die durch das PPA ermöglichte Gründung von neuen Frauenkooperativen bietet den Beteiligten und ihren Gemeinden durch die hiermit verbundenen *Empowerment*- und Entwicklungspotenziale ernsthafte soziale und wirtschaftliche Perspektiven.

### Literaturverzeichnis:

**ACAN-EFE (2009):** Precios de alimentos suben para consumidores, in: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/45665>, (20.01.2010)

**AFP (2006):** Nicaragua, líder en hambrientos. Otra «victoria» más del neoliberalismo Agencia AFP, 16.10.2006, Managua, in: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/5071>, (26.01.2010)

**Arróliga, Lourdes (2007):** Gabinete social en política anti-ONGs, in: Confidencial Julio 2007, in: [http://www.confidencial.com.ni/2007-543/politica3\\_543.html](http://www.confidencial.com.ni/2007-543/politica3_543.html), (18.12.2009)

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2009):** Länderkonzept Nicaragua.



**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007):** Länderkonzept Nicaragua.

**Caldera, Luis (2009):** Asociación para el Desarrollo Municipal (ADM), Direktor, Managua, Interview.

**Fritz, Thomas (2008):** Dem Weltmarkt misstrauen, Die Nahrungskrise nach dem Crash, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile- Lateinamerika – FDCL e.V., Berlin, in: <http://fdcl-berlin.de/fileadmin/fdcl/Publicationen/FDCL-Die-Nahrungskrise-nach-dem-Crash-Thomas-Fritz.pdf>, (26.01.2010)

**Guharay, Falguny (2009):** Koordinator der Nichtregierungsorganisation *Servicio de Información Mesoamericano de Agricultura Sostenible*, Managua, Interview.

**Garcia Rocha, Claudia (2008):** Programa Productivo Alimentario "Hambre Cero", Presupuesto Ciudadano, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua, in: [http://www.ieepp.org/documentos/2009/asignaciones\\_presupuestarias\\_2009.pdf](http://www.ieepp.org/documentos/2009/asignaciones_presupuestarias_2009.pdf) (15.01.2009)

**Hesse, Valeska (2008):** Machtspiele in Nicaragua, in Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, FES, in: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05483.pdf>, (11.01.2010)

**Kester, Paul (2009):** INFORME EVALUATIVO (2007 - 2008), PROGRAMA PRODUCTIVO ALIMENTARIO (PPA), "HAMBRE CERO", Embajada del Reino de los Países Bajos.

**Luna, Francisco (2009):** Operativer Direktor des PPA, Managua, Interview.

**MAGFOR (2009a):** Plan Sectorial, Prorural Incluyente, 2010-2014.

**MAGFOR (2009b):** in: <http://www.magfor.gob.ni/webppa/index.html>, (05.01.2009)

**McBain-Haas, Brigitte (2008):** EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA LUCHA PARA COMBATIR EL HAMBRE EN NICARAGUA, Un Año del programa Hambre Cero, FIAN, in: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-informacion-paralela-nicaragua/pdf>, (27.01.2010)

**Morren, Luci (2009):** Asociación Soya de Nicaragua (Soynica), Leitende Direktorin, Managua, Interview.

**Prensa Latina (2007):** Caja Rural administrará fondos venezolanos, in: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/12715>, (20.01.2010)

**Informe Pastrán (2009):** Latinobarómetro ratifica apoyo al gobierno, in: Latinobarómetro ratifica apoyo al gobierno, <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/66582>, (11.01.2010)

**Radio La Primerisima (2007):** Estos son los detalles del Programa Hambre Cero, in: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/12749>, (08.02.2010)

**Radio La Primerisima (2009):** FAO ratifica: Nicaragua modelo en AL en lucha por seguridad alimentaria, in: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/53437>, (20.01.2010)

**Soza Flores, Reyneris (2009):** Asociación para el Desarrollo Municipal (ADM), Managua, Interview.

**Stuart, Roberto (2009):** Consejos de Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Políticos, Managua.

**Weltbank (2009):** Food Price Crisis Response Trust Fund Emergency Project Paper On a proposed GRANT under the Global Food Crisis response Program in the Amount of US\$7.0 Million to the Republic of Nicaragua for an Emergency Food Price Response Project, Report No: 45672-NI.



### 4.3 Die Außenhandelspolitik der Regierung Ortega

Matthias Ebenau

Nicaragua ist Mitglied zahlreicher regionaler Integrations- und Kooperationsprojekte, darunter auch zwei widerstreitenden und kontrovers diskutierten Abkommen: dem „Freihandels“-Abkommen DR-CAFTA (*Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement*) einerseits und der „bolivarianischen“ ALBA (*Alternativa/Alianza Bolivariana para las Américas*) andererseits. Es geht um stark gegensätzliche Projekte: Das DR-CAFTA gilt vielen als Inbegriff der asymmetrischen und hierarchischen Integration zwischen der Supermacht USA und den zentralamerikanischen und karibischen Staaten.<sup>49</sup> Dem gegenüber soll die von Venezuela voran getriebene ALBA ihrem Selbstverständnis nach eine Gegenhegemonie zu eben jenem neoliberalen Integrationsmodell begründen. Beide Abkommen hat Nicaragua unterzeichnet. Daniel Ortega signalisierte noch vor seiner Wahl, an der Mitgliedschaft Nicaraguas im DR-CAFTA festzuhalten. Kurz nach dem Amtsantritt suchte er den Schulterchluss mit den Linksregierungen Südamerikas und trat der ALBA bei. Seitdem übt er scharfe Kritik an den USA und am Neoliberalismus, ohne jedoch konkrete Schritte zum Bruch mit dem DR-CAFTA zu unternehmen.

Entsprechend drängt sich die Frage auf, wie eine derart widersprüchliche Politik zu erklären ist. Mit der Erläuterung der sozio-ökonomischen und politischen Auswirkungen beider Integrationsvorhaben werde ich mich im Folgenden ihrer Beantwortung widmen. Dabei werde ich, um die Wirkkraft solcher Integrationsprojekte einschätzen zu können, auf die Annahme von „Verdichtungen sozialer Kräfteverhältnisse zweiter Ordnung“ zurück greifen, die vor allem Ulrich Brand et al. (2007) geprägt haben. Diese Annahme ermöglicht ein Verständnis der Machtstrukturen in der gegenwärtigen Weltordnung, das deren spezifische Verdichtung in den Apparaten eines internationalisierten Staates in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt. Sie ist damit zur Vermeidung personalisierender oder auf den nationalen Rahmen beschränkter Analysen geeignet, die am zwingenden Charakter globaler und internationaler Machtverhältnisse vorbei gehen.<sup>50</sup>

Internationale Politik, verstanden als umfassende Regulationsstruktur in einem machtförmigen und asymmetrischen Netzwerk (vgl. Brand 2007: 165ff.), findet nach Brand über mehr oder weniger verstetigte Netzwerke, Regime und Organisationen statt, die er als internationale Staatsapparate fasst. Diese sind in je bestimmter Gestalt organisiert und durch Gesetze und Regeln auf Dauer gestellt. Insbesondere die Europäische Union und weltwirtschaftliche Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), die Welthandelsorganisation (WTO) und die Weltbank bilden eine eigene materielle „Dichte“ aus, die transnationale Machtverhältnisse bündelt und verstärkt und dabei gleichzeitig den jeweiligen

---

<sup>49</sup> Das DR-CAFTA wurde von den USA maßgeblich vorangetrieben, um die am Widerstand in Lateinamerika gescheiterte ALCA (*Área de Libre Comercio de las Américas*) zu ersetzen.

<sup>50</sup> Das Verständnis der „Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ geht auf die staatstheoretischen Einsichten von Nicos Poulantzas (2002) zurück. Die konkrete Gestalt der Staatsapparate ist demnach jeweils als solche „Verdichtung“ zu begreifen, in der Machtverhältnisse und instabile Kompromissgleichgewichte durch die eigenständige Materialität (die Praxen) der Apparate abgesichert werden. Hierdurch erfährt der Staat außerdem eine eigene Handlungsfähigkeit gegenüber den in und um ihn streitenden sozialen Kräften.

Institutionen eine relative Unabhängigkeit gegenüber den sie bestimmenden sozialen Kräften verschafft (vgl. Brand et al. 2007: 226f.).

### **DR-CAFTA: Asymmetrische Integration unter neoliberalen Vorzeichen**

Die Integration nach dem DR-CAFTA folgt den Mechanismen, die seit dem Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) Anfang 1994 sämtliche Handels- und Kooperationsabkommen der USA prägen.<sup>51</sup> Seitdem werden von den jeweiligen US-Regierungen intensiv Vorteile für in den USA ansässige transnationale Konzerne festgeschrieben. Robert Cox (2008: 1527ff.) identifiziert als treibende Kraft hinter der Agenda einen transnationalen Interessenblock, dessen Einfluss auf konkrete politische Prozesse er detailliert analysiert hat. Geführt von transnationalen Konzernen verfügt dieser Block über privilegierte Verbindungen in die US-Politik, insbesondere in die Apparate, die für die Formulierung der Außenwirtschaftspolitik verantwortlich sind. Er umfasst aber auch Unternehmensverbände und Regierungsbükratien in Lateinamerika, welche über Verbindungen zum transnationalen Kapital der Zentren verfügen.

Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, administrative Handelserleichterungen sowie die Erleichterung und der Schutz grenzüberschreitender Investitionsströme, die Deregulierung des Dienstleistungshandels und der verstärkte Schutz geistiger Eigentumsrechte bilden Schlüsselbestandteile dieser umfassenden Agenda. Seitdem eine große Gruppe von Schwellen- und Entwicklungsländern 2003 die WTO-Verhandlungen in Cancún blockierte (vgl. Falk 2008: 27ff), haben regionale Integrationsprozesse für das transnationale Kapital und die Regierungen der Zentren-Staaten massiv an Bedeutung gewonnen. Die Pläne für die panamerikanische Freihandelszone ALCA scheiterten jedoch am massiven Widerstand sozialer Bewegungen und zahlreicher Mitte-Links-Regierungen Lateinamerikas, insbesondere Argentiniens, Brasiliens und Venezuelas (vgl. Saguier 2007). In der Folge rief der US-Handelsbeauftragte Zoellick die „kompetitive Liberalisierung“ aus (vgl. Haslam 2005: 4f.): Die lateinamerikanischen Staaten sollten in einen Liberalisierungswettbewerb treten, der letztlich ganz Amerika in ein Netz von Freihandelsabkommen einbinden würde. Inzwischen wurden neben dem NAFTA und DR-CAFTA (mit Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica und der Dominikanischen Republik) auch bilaterale Abkommen mit Panama, Chile, Kolumbien und Peru abgeschlossen.

Das DR-CAFTA (DR-CAFTA 2004) enthält Bestimmungen, die erheblich über die Handelspolitik hinaus gehen.<sup>52</sup> Auslandsinvestitionen unterliegen einem Diskriminierungsverbot, das Auflagen und Enteignungen erheblich erschwert. 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 –

<sup>51</sup> Die NAFTA-Zone umfasst die USA, Kanada und Mexiko.

<sup>52</sup> Lediglich bei Textilien und Agrargütern wird der Freihandel durch Sonderregelungen wie Import-/Exportquoten beschränkt, die den Schutzinteressen bestimmter Sektoren der US-Ökonomie – in geringerem Umfang auch umgekehrt – Rechnung tragen.



und die Verpflichtung, nationale Umwelt- und Sozialstandards tatsächlich durchzusetzen.

DR-CAFTA enthält somit auch wichtige Bestimmungen und Folgewirkungen, die in den beteiligten Ländern zuvor bereits abgelehnt worden bzw. Gegenstand politischer Konflikte gewesen waren. In Costa Rica, um eines der augenfälligsten Beispiele zu nennen, war im Jahr 2000 durch eine große soziale Bewegung die Öffnung des Telekommunikationssektors verhindert worden, die nun durch DR-CAFTA erzwungen wurde (vgl. Gangas und Retana 2006). Die Bestimmungen des DR-CAFTA über Investitionen nahmen weitgehend die Entwürfe des bereits 1998 am Widerstand von Ländern des globalen Südens gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommens (MAI) auf (vgl. Wissel 2007: 246f.).

Rhetorisch präsentierte sich DR-CAFTA allerdings im Gewand eines hegemonialen Projekts. Mit Mahnkopf (2006: 99) lässt sich die argumentative Strategie der BefürworterInnen des DR-CAFTA-Projekts als „politisch motivierter Freihandelsdiskurs“ charakterisieren. In der Implementation des Abkommens habe demnach die (einzige) Möglichkeit zur Lösung drängender Probleme bestanden, insbesondere zur Sicherung und zum Ausbau der Beschäftigung, zur Erlangung von „Wohlstand für alle“, sowie zur Verbreitung von Demokratie, Menschenrechten und Frieden (vgl. Inforpress Centroamericana, 29.07.2005). In Nicaragua hatte dieser Diskurs zuverlässige VerfechterInnen: die liberale Regierung Bolaños, insbesondere deren Wirtschaftsministerium, sowie die meisten Wirtschaftsverbände, vor allem deren Spitzengremium *Consejo Supremo de la Empresa Privada* (COSEP). Bolaños selbst erklärte das Abkommen zur „Brücke zum Fortschritt“ (vgl. Inforpress Centroamericana, 06.10.2006) und versprach, DR-CAFTA werde „den tausenden Armen, die für die Demokratie gestimmt haben, deren Vorteile klar machen, und viele überzeugen, die den Nutzen, den sie durch sie und den Freihandel erhalten werden, bislang weder verstehen noch empfangen“<sup>53</sup> (zit. nach La Prensa [San Pedro Sula], 10.05.2005). Der COSEP-Präsident, Erwin Krüger, strich zum Inkrafttreten des Abkommens am 1. April 2006 heraus, dass Nicaragua sich größte Vorteile von DR-CAFTA versprechen könne, weil praktisch alle Exportgüter des Landes für den US-Markt von Interesse seien (vgl. La Prensa, 01.04.2006). Das „Wachstumswunder“, welches CAFTA unmittelbar nach dem Inkrafttreten erzeugen werde, wurde so Teil der offiziellen Rhetorik.

### **Die sozio-ökonomischen Auswirkungen von DR-CAFTA**

Nach dem Inkrafttreten des Abkommens setzte sich die kontrovers geführte Diskussion um die Auswirkungen von DR-CAFTA nahtlos fort. Die Ergebnisse erster Studien gehen derart auseinander, dass es bisher kaum möglich ist, belastbare quantitative Aussagen über die konkreten Folgen zu treffen. Ich werde mich daher auf einige vorläufige Bemerkungen beschränken, um zu einer ersten Prognose über die sozio-ökonomischen Auswirkungen von DR-CAFTA in Nicaragua zu gelangen.

Die makro-ökonomische Bilanz des Abkommens fällt bisher durchwachsen aus:<sup>54</sup> Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hat sich deutlich von 4,3% 2005 auf zuletzt 3,0% im Jahr 2008 verlangsamt. Der kontinuierliche Abfall hat verschiedene Gründe, das versprochene rasante Wachstum ist aber durch DR-

---

<sup>53</sup> Alle Übersetzungen ins Deutsche vom Autor, M.E.

<sup>54</sup> Die im Folgenden zitierten statistischen Informationen stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, aus dem aktuellen Statistischen Jahrbuch der CEPAL (2008).



CAFTA mitnichten stimuliert worden. Die Exporterlöse stiegen zwar von ca. 1,4 Mrd. US-Dollar 2005 auf ca. 1,9 Mrd. US-Dollar 2007; das staatliche Zentrum für Exportabwicklung (Cetrex) weist jedoch nach, dass diese Entwicklung zu einem guten Teil auf gestiegene Weltmarktpreise der Hauptexportgüter gründet, während die Exportvolumina im ersten Jahr des DR-CAFTA sogar sanken (vgl. La Prensa, 04.01.2007). Stärker als die Exporte wuchsen die Importe, nämlich von 2,4 Mrd. US-Dollar 2005 auf 3,8 Mrd. US-Dollar 2007. Das Handelsbilanzdefizit verdoppelte sich damit fast innerhalb von nur zwei Jahren.

KritikerInnen des Abkommens weisen darauf hin, dass von den Exporterleichterungen vor allem die Konzerne profitieren, die auch zuvor die Außenwirtschaft dominierten (vgl. Inforpress Centroamericana, 06.10.2006). Problematisch sei, so die NGO *Acción Permanente por La Paz* (APP) (2007: 32), dass ca. 70% der Exporterlöse auf lediglich 50 international operierende Unternehmen entfielen, die in großem Maßstab produzieren und die strengen (phyto-)sanitären und technischen Standards für Exporte in die USA erfüllen können. Selbst ihnen gelinge es aber nicht, die im Rahmen von DR-CAFTA eingeräumten Quoten für Agrarexporte auszuschöpfen. Kleinere und mittlere Produzenten müssten sich meist weiterhin auf den lokalen Markt beschränken. Die ergänzenden Maßnahmen des Abkommens – Stichwort: Aid for trade –, die möglichst viele ökonomische Sektoren in die Lage versetzen sollten, von den neuen Exportmöglichkeiten zu profitieren, komme nur sehr schleppend voran, so Beteta und Gutiérrez (2007: 35f). Auch sie hülften vor allem starken Großunternehmen und gut organisierten Wirtschaftssektoren. Eine Studie prognostiziert, dass besonders die kleinbäuerlichen ProduzentInnen von Grundnahrungsmitteln und die für den Binnenmarkt produzierenden Teile der Lebensmittelindustrie deutlich stärker unter der harten Konkurrenz durch den Import subventionierter Agrargüter aus Nordamerika leiden müssen, anstatt von neuen Absatzmöglichkeiten in den USA zu profitieren (vgl. Lanuza 2007: 39f.). Eine deutliche Ausnahme bilden lediglich die Textil-Maquilas, was BefürworterInnen des Abkommens regelmäßig als Beleg für dessen Erfolg anführen (vgl. z.B. La Prensa, 28.03.2007). Als einziges Land Zentralamerikas konnte Nicaragua im Jahr 2006 seine Exporte in die USA gegenüber dem Vorjahr deutlich steigern. In den anderen DR-CAFTA-Staaten fielen die Marktanteile gegenüber der ostasiatischen Konkurrenz dramatisch (vgl. La Prensa Gráfica, 05.03.2007). Das im Rahmen des Abkommens eingeräumte Privileg, für die Maquilas weiterhin günstige Vorprodukte aus Drittstaaten zu beziehen, die nicht in Freihandelsabkommen mit den USA eingebunden sind, war hierfür ausschlaggebend. Hinzu kommen die selbst im zentralamerikanischen Vergleich ausgesprochen niedrigen Löhne und die geringen Umwelt- und Sozialstandards in Nicaragua, die auch im benachbarten Costa Rica als Dumping beklagt werden (vgl. La Nación, 14.06.2007). Der Anstieg der Textilexporte scheint also weniger auf das DR-CAFTA, sondern vielmehr auf die Verdrängung von Exporten aus anderen zentralamerikanischen Staaten zurückzuführen zu sein. Da das Privileg des Imports von Vorprodukten aus Drittstaaten innerhalb von zehn Jahren ausläuft, muss die Empfehlung einiger Analysten, die Wachstumsstrategie im Rahmen von DR-CAFTA auf den Textilsektor zu gründen (vgl. Sánchez und Vos 2006), als mittelfristig aussichtslos angesehen werden. Dass die Maquila-Industrie ohnehin nicht als Grundlage einer breitenwirksamen und nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung dienen kann, machen die notorische Verletzung von Sozialstandards und gewerkschaftlichen Grundrechten in diesem Sektor (vgl.



Beteta und Gutiérrez 2007: 22ff.) und die fehlenden Verbindungen zur übrigen Ökonomie deutlich.

Die bisherige Entwicklung ähnelt mithin den Auswirkungen des NAFTA in Mexiko seit 1994. Die weiteren – für Nicaragua entsprechend zeitverzögert zu erwartenden – Folgewirkungen sind dort gut dokumentiert: Von den gestiegenen Exporten profitierte in Mexiko eine kleine Zahl von Unternehmen; mehr als die Hälfte der Exporterlöse wird von weniger als einem Prozent der Unternehmen erzielt (vgl. Sangmeister und Melchor del Río 2004: 67f.). Einige der exportstarken Branchen – Elektronik, Automobile und Automobilteile – sind stark von importierten Vorprodukten abhängig, was zur ständigen Vergrößerung des Handelsbilanzdefizits beiträgt. Die in *maquilas* produzierende Textilindustrie fügt den aus den USA importierten Vorprodukten nur geringfügig Wert hinzu und schafft kaum Beschäftigung (vgl. Dussel Peters 2006: 131ff.). Mexiko setzt mittlerweile 90% seiner Exporte auf dem US-Markt ab (vgl. Sangmeister und Melchor del Río 2004: 69). Konjunkturschwankungen in den USA schlagen daher – wie in der aktuellen Krise – mit voller Wucht auf die mexikanische Wirtschaft durch. 28 000 kleine und mittlere Unternehmen sind in Mexiko seit dem Inkrafttreten von NAFTA geschlossen worden, vor allem der kleinbäuerliche Sektor leidet unter der gestiegenen Abhängigkeit von Importen (vgl. Cancino Cadena und Albornoz Herrán 2007: 138f.).

Da die produktive Struktur Nicaraguas dem ländlichen Süden Mexikos noch weitaus ähnlicher als dem industrialisierten Norden, steht umso mehr die Fortsetzung der oben skizzierten bisher schon sichtbaren Folgen des DR-CAFTA zu erwarten.

### **Die politischen Auswirkungen von DR-CAFTA**

Unter dem DR-CAFTA werden neoliberale Politiken markt-autoritär verstetigt und politische Ungleichgewichte verstärkt. Das Abkommen verfügt – wie die übrigen „Freihandels“-Abkommen – über „ein institutionelles Design, dessen Funktionsweise der allgemeinen öffentlichen Kontrolle und auch der Kontrolle demokratisch gewählter Gremien tendenziell entzogen ist“; es stärkt „eine strukturelle Dominanz transnationaler Wirtschaftsakteure“ sowie „ein marktliberales inter- bzw. transnationales Wirtschafts- und Vertragsrecht, dem konkurrierende umwelt- und sozialpolitische Anliegen grundsätzlich untergeordnet sind“ (Bieling 2007: 151). Diese drei Dimensionen machen den spezifischen Charakter des DR-CAFTA als „Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse zweiter Ordnung“ aus. Vorübergehende transnationale politisch-soziale Kräftekonstellationen werden über die Herausbildung internationaler Staatsapparate verfestigt und eine strukturelle Dominanz bestimmter Akteure geschaffen. Die neu geschaffenen Apparate gewinnen wiederum wesentlich an Bedeutung für soziale Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene, indem sie nämlich über ein hierarchisch strukturiertes internationales Recht und die entsprechenden Mechanismen zu dessen Durchsetzung nationale politische Prozesse und deren mögliche Ergebnisse vorprägen.

Als internationaler Vertrag steht DR-CAFTA in den nationalen Rechtsordnungen über den nationalen Gesetzen. Schon vor dem Inkrafttreten erzwang das Abkommen weit reichende Modifikationen in den jeweiligen Gesetzgebungen. Die fristgemäß durchzuführenden „Implementationsagenden“ umfassten eine ganze Palette neoliberaler Politikmaßnahmen (vgl. Haglund 2006: 12f.).

In Nicaragua, das schon nach der Abwahl der Sandinisten 1990 einer neoliberalen „Schocktherapie“ unterzogen worden war (vgl. Boris und Tittor 2008: 395f.),

beinhaltete diese neben einigen technischen Reformen lediglich die umfassende Modifikation und Erweiterung der Gesetze zum Schutz von Marken, Patenten und geistigen Urheberrechten (vgl. Moreno 2008: 18). In Costa Rica, dessen soziale Bewegungen sich lange erfolgreich gegen neoliberale Reformen zur Wehr gesetzt hatten, waren die Einschnitte ungleich tiefer. Diese Reformen wurden zwar formal durch die zuständigen Institutionen, zumeist die Parlamente, implementiert, DR-CAFTA macht diese Entscheidungen jedoch unumkehrbar. Bei Abweichungen sieht das DR-CAFTA Sanktionen vor. „Investor to State“-Verfahren vor internationalen Tribunalen geben transnationalen Unternehmen die Möglichkeit, einen starken und direkten Einfluss auf die Politik der zentralamerikanischen Staaten zu nehmen, welcher sich im Zweifel auch gegen umwelt- und sozialpolitische Regulierungen richten kann. Beispiele für derlei Verfahren finden sich in der vergleichbaren NAFTA zuhauf. Unter anderem wurde der mexikanische Staat in diesem Rahmen verurteilt, da eine lokale Regierung der US-amerikanischen *Metaclad* untersagen wollte, eine Giftmülldeponie in Betrieb zu nehmen, die sich in einem Schutzgebiet für seltene Pflanzenarten befindet (vgl. Edsall 2006: 940ff.). Die erste „Investor-to-State“-Klage im Rahmen des DR-CAFTA ist derzeit gegen die guatemaltekische Regierung anhängig: Diese hatte *Ferrovías Guatemala*, einem Tochterunternehmen der US-amerikanischen *Railroad Development Cooperation*, die erteilte Konzession zur Bewirtschaftung des nationalen Eisenbahnschienennetzes entziehen wollen, da die Firma das Netz entgegen einer vertraglichen Inverstitutionsverpflichtung weiter dem Verfall überließ (vgl. Inforpress Centroamericana, 30.03.2007).

Relativ unabhängig von der Entwicklung politischer Kräfteverhältnisse in den einzelnen Ländern Zentralamerikas bleiben so auch potenziell nicht- oder anti-neoliberal ausgerichtete demokratische Regierungen an die vertraglich verankerte Liberalisierungsdisziplin gebunden. Den neoliberalen Kräften in den USA und Zentralamerika dient das Abkommen als Legitimation und institutionelle Absicherung (vgl. Boris 2001: 137). Die politischen Handlungsspielräume im Umgang mit öffentlichen Gütern und beim Setzen von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards werden stark beschränkt. Und dass sich ein zentralamerikanisches Land zum formal mit einer halbjährigen Ankündigungsfrist möglichen unilateralen Ausstieg aus DR-CAFTA entschließt, kann angesichts der großen politischen und ökonomischen Abhängigkeit von den USA, den drohenden ökonomischen Friktionen und den sozialen Folgekosten, die diese Entscheidung nach sich ziehen würde, als nahezu ausgeschlossen gelten.

Insgesamt lässt sich die Verdichtung und Verstetigung von Kräfteverhältnissen im DR-CAFTA demzufolge als Teil eines politischen Projekts beschreiben, das Stephen Gill als „neuen Konstitutionalismus“ bezeichnet. Er definiert diesen „[...] als das politische Projekt des Versuchs, transnationalen Liberalismus und, soweit möglich, liberal-demokratischen Kapitalismus, zum einzigen Modell für zukünftige Entwicklung zu machen. [...] Vorschläge implizieren oder verfügen die Abschirmung von Kernaspekten der Ökonomie vom Einfluss von PolitikerInnen und der Masse der BürgerInnen, indem sie der Gestaltung von Währungs-, Handels- und Investitionspolitiken interne oder externe 'verbindliche Beschränkungen' auferlegen“ (Gill 1995: 412). Versteht man DR-CAFTA als Teil einer Strategie in diesem Sinne, die potentiell viele ineinandergreifende Abkommen umfasst, so muss festgestellt werden, dass die asymmetrische Anbindung Zentralamerikas an die USA in den vergangenen Jahren – allem Widerstand zum Trotz – eine neue Dimension erhalten hat.



### **ALBA: Die „bolivarianische Alternative“**

Die Wahl zahlreicher sozialistischer und sozialdemokratischer Regierungen in Lateinamerika ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Linksverschiebung seit Ende der 1990er Jahre, für welche die Regierung des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez seit 1998 wohl das schillerndste Beispiel ist. Im Jahr 2004 rief er im Rahmen eines Kooperationsabkommens mit Kuba die „Bolivarianische Alternative“ ALBA ins Leben. Deren besondere politische Bedeutung liegt in der offenen und vehement vorgetragenen Kritik am Neoliberalismus und an der Dominanz der USA mit ihrem Leitbild des offenen Regionalismus (vgl. Lowenthal 2006: 71).

Dem Anspruch nach ist sie eine grundlegende Alternative zu den bestehenden Abkommen und soll einen völlig anderen Modus regionaler Integration für den gesamten lateinamerikanischen Subkontinent begründen. Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung werden als vorrangige Ziele definiert. Kooperation, Komplementarität und Solidarität sind Kernbestandteile der ALBA. Unterschiedliche Entwicklungsniveaus sowie spezifische Schwächen, Stärken und Schutzinteressen der beteiligten Ökonomien sollen berücksichtigt werden (vgl. Fritz 2007: 6f). Ebenso klar beziehen die einschlägigen ALBA-Deklarationen Stellung gegen die durch Freihandelsabkommen geförderte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (vgl. Serbin 2007: 193f). Im Kontext, jedoch nicht als formeller Bestandteil von ALBA, wurde Petrocaribe ins Leben gerufen, eine Kooperation zwischen Venezuela und zentralamerikanischen bzw. karibischen Staaten, die vor allem die Zusammenarbeit im Energiesektor umfasst. Ziel ist auch die politische Heranführung der Kooperationspartner an das verbindlichere und umfassendere ALBA-Projekt. Im Rahmen von Petrocaribe wurde außerdem ein „Wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsfonds“ ins Leben gerufen, aus dem die Partner Venezuelas unterstützt werden (vgl. García 2006: 90f). Inzwischen hat sich die ALBA auf acht Mitglieder vergrößert: Zu Venezuela und Kuba stießen Bolivien, Honduras, Ecuador, Dominica, St. Vincent und die Grenadinen sowie Nicaragua.

Die praktische Bedeutung des Projekts reicht gleichwohl nicht an dessen politischen Anspruch heran. ALBA und Petrocaribe sind noch weit davon entfernt, die versprochenen „harten Kerne“ einer völlig anderen Art von regionaler Integration zu bilden. Die institutionelle Struktur der ALBA beschränkt sich weitgehend auf regelmäßige Gipfeltreffen der beteiligten Staatsoberhäupter (vgl. Serbin 2009: 149f.). Als „Schmiermittel“ der Kooperation fungieren bislang fast ausschließlich die venezolanischen Petrodollars, die mit politischer Absicht umverteilt werden. Nachdem diese in Folge der Weltwirtschaftskrise zuletzt weniger reichlich flossen, stellt sich verstärkt die Frage nach den Möglichkeiten zur Verstetigung der begonnenen Projekte.

In Nicaragua verfügt das Abkommen über einen großen gesellschaftlichen Rückhalt. Im Parlament wurde der Beitritt im März 2007 mit nur einer Gegenstimme beschlossen. Daniel Ortega und Hugo Chávez verkündeten gemeinsam, dass im Rahmen der neuen Kooperation Mittel für Infrastruktur, Gesundheit, Bildung, landwirtschaftliche Entwicklung und Wohnraum ins Land fließen sollten. Das erste geförderte Großprojekt sollte die Errichtung einer Raffinerie durch ein nicaraguanisch-venezolanisches Joint Venture sein, die 100.000 Barrel täglich verarbeiten sollte. Die nicaraguanischen Partner sollten an der Gesellschaft die Aktienmehrheit halten; die erwirtschafteten Gewinne sollten dazu genutzt werden, Nicaraguas Verbindlichkeiten gegenüber dem IWF zu reduzieren. Weiter sollte die Kooperation den Bau von 32 Elektrizitätswerken umfassen (vgl. Inforpress Centroamericana, 30.03.2007). Bereits einen Tag nach

der Amtseinführung Ortegas waren 15 Kooperationsverträge abgeschlossen worden, die u.a. den Verkauf fixer Quoten von Öl und Düngemitteln zu Vorzugspreisen sowie den Verzicht Venezuelas auf Schuldansprüche gegenüber Nicaragua beinhalteten. Weiterhin wurde beabsichtigt, die bereits in anderen ALBA-Ländern laufende „Misión Milagro“ auf Nicaragua auszudehnen und dort mehrere Spezialkliniken zur Behandlung von Augenkrankheiten und Sehbehinderungen einzurichten (vgl. La Prensa, 27.03.2007). Im Mai 2007 begann eine Alphabetisierungsmission, in deren Rahmen Freiwillige mit venezolanischer und kubanischer Unterstützung tausenden erwachsener AnalphabetInnen Grundfertigkeiten im Lesen und Schreiben vermitteln sollten (La Prensa, 15.12.2007). Daneben sollte die Kooperation im Bildungsbereich auch die Vergabe von Stipendien an NicaraguanerInnen für Universitätsstudien in Venezuela beinhalten (Inforpress Centroamericana, 30.03.2007). Im April 2009 sprang Venezuela im Rahmen der ALBA mit 50 Mio. US-Dollar für Infrastrukturprojekte zur ländlichen Entwicklung ein. Die Projekte hatten eigentlich durch Gelder der Millenniums-Initiative abgedeckt werden sollen, waren wegen Zweifeln der US-Regierung an der Rechtmäßigkeit der nicaraguanischen Kommunalwahlen aber eingefroren worden (vgl. El Nuevo Diario, 18.04.2009).

Insgesamt sind die konkreten Wirkungen der ALBA-Mitgliedschaft Nicaraguas schwer einzuschätzen. Durchaus zu Recht beklagt die Opposition regelmäßig die geringe Transparenz bei der Verwendung der Mittel aus der Kooperation. Deren Abwicklung über Unternehmen und Stiftungen anstelle des öffentlichen Haushalts ermögliche es der Regierung, die Mittel nach ihrem Gutdünken und an demokratischer Kontrolle vorbei einzusetzen (vgl. z.B. Confidencial, 04.04.2007). Auch die bloßen Summen bleiben weitgehend im Dunkeln. Zwar liegen inzwischen offizielle Berichte der nicaraguanischen Zentralbank vor (vgl. BCN 2007; 2008), die das monetäre Volumen der venezolanischen Unterstützung für 2007 auf 185 Mio. und für 2008 auf 457 Mio. US-Dollar schätzen. Jenseits dieser Globaldaten lassen sich aber nur höchst ausgewählte Informationen über den Stand der einzelnen Projekte finden. Kaum nachvollziehbar ist auch das Verhältnis zwischen Absichtserklärungen, Umsetzungsproblemen und tatsächlich verwirklichten Projekten. Die Verwirrung um die Großraffinerie zeigt dies deutlich: Im Dezember 2008 sollte das Projekt bis auf weiteres eingefroren werden, da Venezuela in Folge des drastisch gefallen Ölpreises nicht die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stünden (La Prensa, 05.12.2008) Im Februar 2009 weihte die nicaraguanische Regierung trotz allem den ersten Abschnitt der Raffinerie ein (vgl. El Nuevo Diario, 17.02.2009).

Mit seinen Rückschlägen und Verzögerungen sowie seiner Intransparenz ist die Bilanz der ALBA in Nicaragua bislang also keine reine Erfolgsgeschichte. Trotz der strukturellen Beschränkungen, einer generell geringen Reichweite und konkreter Umsetzungsprobleme der Kooperation im Rahmen von ALBA und Petrocaribe sollte deren Bedeutung aber auch nicht voreilig unterschätzt werden. Schließlich schließt die venezolanische Unterstützung in der Karibikregion Lücken, die der Rückgang der europäischen und US-amerikanischen Entwicklungshilfe aufgerissen hat. Und in den ärmsten beteiligten Ländern, zu denen auch Nicaragua gezählt wird, machen die Mittel alleine aus der Petrocaribe-Kooperation bis zu 6% des jährlichen Bruttoinlandsproduktes aus (vgl. Altmann Borbón 2009: 137ff.).

Mindestens drei qualitative Aspekte der ALBA erscheinen mir zudem hervorhebenswert: Erstens werden im Rahmen von ALBA ganz konkrete sozialpolitische Maßnahmen gefördert, die auf die Beseitigung von Missständen im Gesundheits-, Bildungs- und Ernährungsbereich abzielen, welche durch die



neoliberale Politik hervorgerufen oder verschärft wurden. Zweitens erhalten diejenigen gesellschaftlichen Kräfte ideologisch-moralische Unterstützung, die innerhalb Nicaraguas auf eine Umgestaltung der Gesellschaft im Sinne größerer sozialer Gleichheit zielen. Das Bewusstsein, dass das Land in der internationalen Gemeinschaft nicht isoliert ist, auch wenn es sich stärker von den USA distanziert, ist in seiner Bedeutung einer der entscheidenden Beiträge des Abkommens. Und drittens – das ist gegenüber der Logik des „neuen Konstitutionalismus“ möglicherweise der wichtigste Aspekt – kommt mit ALBA überhaupt erst wieder eine fundamentale Alternative zur asymmetrischen Integration unter neoliberalen Vorzeichen aufs Tapet. Andere Visionen von Gesellschaftlichkeit, Entwicklung und Globalisierung werden wieder diskutabel und erscheinen es wert, um sie zu kämpfen.

### **Nicaragua zwischen DR-CAFTA und ALBA**

Offensichtlich ist die Politik der FSLN-Regierung trotz deutlicher Affinitäten zum ALBA-Projekt von zahlreichen Ambivalenzen durchzogen. Unter den Beschränkungen durch die Kräfteverhältnisse im Land selbst, die Einbindung in internationale Kompromisskonstellationen und nicht zuletzt die Auswirkungen des auch durch das DR-CAFTA durchgesetzten neuen Konstitutionalismus ist in ihrer tatsächlichen Politik noch kein radikaler Bruch mit der asymmetrischen Integration zu erkennen.

Sichtbar geworden war die widersprüchliche Haltung der FSLN schon 2005. Hatte sie sich zuvor noch geschlossen gegen das als neoliberal und imperialistisch verdamnte DR-CAFTA betätigt und z.B. im September 2005 eine Parlaments-sitzung boykottiert (vgl. La Prensa, 22.09.2005), flexibilisierte sie ihre Position nur kurze Zeit später entscheidend. Es wurde ruchbar, die FSLN habe als Gegenleistung für ihre neue Verhandlungsbereitschaft Zusagen für die Besetzung mehrerer wichtiger öffentlicher Posten und die Schaffung einer Entwicklungsbank unter sandinistischer Führung bekommen, ein Kompromiss, der mutmaßlich unter Mitwirkung des US-Handelsbeauftragten Zoellick verhandelt wurde (vgl. La Prensa, 09.10.2005; 11.10.2005). Innerparteilich dürfte der Einfluss des FSLN-Wirtschaftsflügels bis heute einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der ambivalenten Haltung der FSLN-Regierung liefern, die parlamentarische Stärke der liberalen PLC kommt als Erklärungsfaktor hinzu.

José Figuroa, parlamentarischer Geschäftsführer der FSLN, erklärt die Politik der Regierung wie folgt: „[Nicaragua] schließt sich verschiedenen Optionen an, die es zuvor nicht hatte, das heißt, die generelle Politik der Regierung ist es, Beziehungen mit allen Ländern und Regierungen der Welt sowie regionalen Institutionen zu haben, wobei Verträge nicht nur mit einem Block von Ländern unterschrieben werden, sondern mit allen, mit denen dies möglich ist“ (zit. nach La Prensa, 12.04.2007). Auch er stellte klar, dass dies keine Distanzierung von DR-CAFTA bedeute.

Angesichts der ideologischen Gegensätzlichkeit der beiden Projekte kann diese Erklärung kaum überzeugen. Das DR-CAFTA bindet die nicaraguanische Wirtschaft asymmetrisch an die US-Ökonomie. Mit den durch das Abkommen implizierten sozio-ökonomischen Auswirkungen wird ein Druck entfaltet, der die Möglichkeiten Nicaraguas erheblich einschränkt, nicht- oder anti-neoliberale Politik zu betreiben. Dies ist ein wichtiger Aspekt zur Erklärung der widersprüchlichen Politik in Nicaragua. Die ALBA hingegen besteht bislang neben Absichtserklärungen lediglich aus punktuellen Kooperationsprojekten. Zwar ist sie in ihrer politischen Bedeutung nicht zu unterschätzen, stellt sie sich doch auf

diskursiver Ebene entschieden der asymmetrischen Integration entgegen. Sie verfügt jedoch kaum über eine Verbindlichkeit, die mit der des DR-CAFTA vergleichbar wäre.

Wohl in Kenntnis der relativen materiellen und institutionellen Schwäche der ALBA hat die US-Handelsbehörde Nicaragua seinerzeit ausdrücklich ihr Placet für den ALBA-Beitritt ausgesprochen (vgl. Altmann Borbón 2009: 139f.). Seitdem akzeptiert sie die zeitweise angriffslustige Rhetorik Ortegas, solange Nicaragua die Grenzen der konditionierten Kooperationsbereitschaft nicht überschreitet. Den größeren gesellschaftlichen Rückhalt hat die ALBA in Nicaragua ohnehin. Es kann letztlich sogar im Sinne des neoliberalen Freihandelsprojekts sein, wenn Länder sich aus einer Mitnahmelogik heraus der ALBA anschließen, aber gleichzeitig durch die bereits erfolgte Einbindung in neoliberale Handels- und Investitionsabkommen am aktiven Aufbau einer verbindlicheren institutionellen Struktur für gegenhegemoniale Projekte wie die ALBA gehindert werden. Ob es den Beteiligten gelingen wird, die ALBA in diesem Kontext zu einer ernsthaften Alternative weiterzuentwickeln, ist eine offene Frage, die sich maßgeblich auch in den so stark widersprüchlich eingebundenen Ländern wie Nicaragua entscheiden wird.

### Literaturverzeichnis:

**Altmann Borbón, Josette (2009):** El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?, in: Nueva Sociedad, (219), S. 127-144.

**APP Nicaragua** (Acción Permanente por La Paz - Equipo Nicaragua) (2007): Los Efectos Ambiguos del Tratado de Libre Comercio Centroamericano-Dominicano (CAFTA-DR) en Nicaragua, in: La Coalición alto a CAFTA (2007), S. 31-37.

**BCN** (Banco Central de Nicaragua) (2007): Informe de cooperación oficial externa, in:  
<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/nicaragua/cooperacion2007.pdf>,  
 (18.06.2009)

**BCN** (Banco Central de Nicaragua) (2008): Informe de cooperación oficial externa, in:  
<http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/nicaragua/cooperacion2008.pdf>,  
 (18.06.2009)

**Beteta, Antonio; Gutiérrez, Victor (2007):** Impactos del TLC (DR-CAFTA) en Nicaragua Abril 2006 - Marzo 2007, in:  
<http://www.cisas.org.ni/files/Impactos%20del%20TLC%20en%20Nicaragua.pdf>,  
 (09.06.2009)

**Bieling**, Hans-Jürgen (2007): Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung - Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neogramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie, in: Buckel und Fischer-Lescano (2007), S. 143-160.

**Boris**, Dieter (2001): Zur politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts, Hamburg: VSA.

**Boris**, Dieter; **Tittor**, Anne (2008): Lateinamerika: Alternativen zur neoliberalen Politik?, in: Butterwegge, Christoph; Lösch, Bettina; Ptak, Ralf (Hg.): Neoliberalismus. Analysen und Alternativen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 394-413.



- Brand** , Ulrich (2007): Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. Zur staats-theoretischen Erweiterung Gramscis, in: Buckel und Fischer-Lescano (2007), S. 161-180.
- 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, 37 (2), S. 217-234.
- Buckel** , Sonja; **Fischer-Lescano**, Andreas (Hg.) (2007): Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis, Baden-Baden: Nomos.
- CAFTA (2004)**: Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement, in: [http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA-DR\\_Final\\_Texts/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA-DR_Final_Texts/Section_Index.html), (06.06.2009)
- Cancino Cadena**, Arturo; **Albornoz** Herrán, Carolina (2007): La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina, in: Colombia internacional, (66), S. 120-146.
- COMEX**, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2008): Agenda paralela: Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, in: <http://www.comex.go.cr/negociaciones/usa2/AgendaImplementacion/default.htm>, (16.12.2008)
- Cox**, Ronald W. (2008): Transnational Capital, the US State and Latin American Trade Agreements, in: Third World Quarterly, 29 (8), S. 1527-1544.
- DR-CAFTA (2004)**: Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement, in: [http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA-DR\\_Final\\_Texts/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA-DR_Final_Texts/Section_Index.html), (06.06.2009)
- Dussel Peters**, Enrique (2006): The Mexican Economy since NAFTA. Socioeconomic integration or disintegration?, in: Plehwe, Dieter; Walpen, Bernhard; Neunhöffer, Gisela (Hg.): Neoliberal Hegemony. A Global Critique, London/New York: Routledge, S. 120-138.
- Ebenau**, Matthias (2008): Ausnahme Costa Rica: Soziale Bewegungen gegen CAFTA, in: Z. Zeitschrift marxistische Erneuerung, (73), S. 164-176.
- Edsall**, Rachel D. (2006): Indirect Expropriation under NAFTA and DR-CAFTA: Potential Inconsistencies in the Treatment of State Public Welfare Regulations, in: Boston University Law Review, 86 (4), S. 931-962.
- Falk**, Rainer (2008): Das Pendel schwingt zurück. Erkundungen an den Grenzen des Washington Consensus, in: Schmalz, Stefan; Tittor, Anne (Hg.): Jenseits von Subcomandante Marcos und Hugo Chávez. Soziale Bewegungen zwischen Autonomie und Staat, Hamburg: VSA, S. 15-30.
- Fritz**, Thomas (2007): ALBA contra ALCA. Die bolivarianische Alternative für die Amerikas: ein neuer Ansatz regionaler Integration in Lateinamerika, Berlin: FDCL.
- Gangas**, Pilar; **Retana**, José (2006): Ciudadanos críticos: Las movilizaciones contra el 'Combo ICE' en Costa Rica, in: América Latina hoy, 42 (1), S. 93-108.
- García** , Ana (2006): Es gibt Alternativen zur ALCA. ALBA und warum der ALCA-Prozess gestoppt wurde, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 36 (1), S. 81-94.



**Gill, Stephen (1995):** Globalisation, Market Civilisation and Disciplinary Neoliberalism, in: *Millenium. Journal of International Studies*, 24 (3), S. 399-423.

**Haglund, LaDawn (2006):** Hard-Pressed to Invest: The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica, in: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 3 (1), S. 5-46.

**Haslam, Paul Alexander (2005):** The Emerging Foreign Investment Regime in the Americas, Nr. FPP-05-01 in *FOCAL Policy Papers*, Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.

**La Coalición alto a CAFTA (2007):** Dos años del TLC con Estados Unidos. Tendencias e Impactos, in: <http://www.stopcafta.org>, (10.06.2009)

**Lanuza, Magda Elia (2007):** Impacto de la Importación de Granos básicos en Nicaragua a un año de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, in: *La Coalición alto a CAFTA (2007)*, S. 39-47.

**Lowenthal, Abraham F. (2006):** De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI, in: *Nueva Sociedad*, (206), S. 63-77.

**Mahnkopf, Birgit (2006):** Die Freihandelsagenda des Nordens - eine Gefahr für nachhaltige Entwicklung und menschliche Sicherheit im Süden, in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.), Die Weltunordnung von Ökonomie und Krieg. Von den gesellschaftlichen Verwerfungen der neoliberalen Globalisierung zu den weltumspannenden politischen Ansätzen jenseits des Casinokapitalismus*, Wien: LIT, S. 98-121.

**Moreno, Raúl (2008):** Los impactos del CAFTA-DR en la vida de las personas, los DESC y la soberanía de los pueblos centroamericanos. Casos: El Salvador y Nicaragua, Managua: CEI.

**Poulantzas, Nicos (2002):** *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA.

**Saguier, Marcelo I. (2007):** The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism, in: *Globalizations*, 4 (2), S. 251-265.

**Sánchez, Marco Vinicio; Vos, Rob (2006):** DR-CAFTA: ¿panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, México D.F.: CEPAL

**Sangmeister, Hartmut; Melchor del Río, Amaranta (2004):** Mexiko und die NAFTA: Zehn Jahre Erfahrungen, Nr. 6/2004 in *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburg: ILAS.

**Segovia, Alexander (2005):** Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región, San José: FES.

**Serbin, Andrés (2007):** Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?, in: *Peinado, Manuela Mesa (Hg.), Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Barcelona: Icaria Editorial, S. 183-207.

**Serbin, Andrés (2009):** América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?, in: *Nueva Sociedad*, (219), S. 145-156.



**Wissel, Jens (2007):** Die transnationale Regulation des Freihandels, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 37 (2), S. 235-250.

### **Verzeichnis der Print- und Onlinemedien**

Confidencial, Managua (Nicaragua)

El Nuevo Diario, Managua (Nicaragua)

El Nuevo Herald, Miami (USA)

Inforpress Centroamericana, Ciudad Guatemala (Guatemala)

La Nación, San José (Costa Rica)

La Prensa, Managua (Nicaragua)

La Prensa, San Pedro Sula (Honduras)

La Prensa Gráfica, San Salvador (El Salvador)

Latin American Weekly Report, London (UK)

## 5 Autorinnen und Autoren

**Abelardo Baldizón**, geboren in Berlin-Mitte und nicaraguanischer Staatsbürger, studierte Politik- und Sozialwissenschaften in Mittelamerika und Deutschland. Außer der Politikologie widmet er sich der Dichtung. Seine Texte sind überwiegend im Internet veröffentlicht.

**Andreas Hetzer** ist Diplom-Medienwirt, Doktorand und Lehrkraft für besondere Aufgaben im Fach Politikwissenschaft an der Universität Siegen mit den Arbeitsschwerpunkten Politische Ökonomie der Medien, Medienpolitik und Global Media Governance, politische und mediale Transformationsprozesse in Lateinamerika, Politische Kommunikation.

**Anika Oettler**, seit April 2009 Professorin am Institut für Soziologie der Philipps-Universität Marburg, war von 2003 bis 2009 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA-Institut für Lateinamerika-Studien in Hamburg tätig. Zu ihren aktuellen Publikationen zählt „Gewalt und soziale Ordnung in Nicaragua“. Baden-Baden: Nomos 2009 (Studien zu Lateinamerika, Band 2).

**Brigitte Hauschild**, in ihrer Kindheit selbst Opfer sexueller Gewalt, hat ihre Geschichte u. a. in einer Selbsthilfegruppe bei Wildwasser in Berlin aufgearbeitet. Sie war 13 Jahre lang als ehrenamtliche Entwicklungshelferin tätig, u.a. in einem genossenschaftlich geführten Nähereibetrieb in Managua. Seit dessen Gründung 1992 unterstützt sie das Frauennetzwerk gegen Gewalt. Seit 2004 ist sie ehrenamtliche Mitarbeiterin des Wildwasser Frauenladens. Sie ist Mitbegründerin und Mitarbeiterin von *Aguas Bravas Nicaragua*.

**Dieter Müller** leitet seit Januar 2008 das Regionalbüro Mittelamerika der Nichtregierungsorganisation *medico international*. Sein Artikel basiert auf einem Vortrag, den er am 11. Juni 2009 in Frankfurt anlässlich des Symposiums „Solidarität in der Krise. Annäherungen. Der Erinnerung Frantz Fanons.“ der *Stiftung medico international* gehalten hat.

**Hans-Jürgen Burchardt**, Professor für Internationale und Intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel, ist Sprecher des Promotionskollegs „Global Social Policies and Governance“ und Direktor am International Center for Development and Decent Work an der Universität Kassel.

**Ivo Schnipkoweit**, Sozial- und Religionswissenschaftler, ist Gründungs- und ehemaliges Vorstandsmitglied des NicaNetz sowie Vertreter im „weltwärts“-Beirat des BMZ. Seit 2009 leitet er ein gemeinwesenorientiertes, kirchliches Integrationsprojekt in Erfurt. 2004/05 leistete er seinen Anderen Dienst im Ausland bei „Ein Bücherbus in Nicaragua“ in der Deutsch-Nicaraguanischen Bibliothek in Managua und ist seitdem Land und Leuten, insbesondere über den Freiwilligendienst, verbunden.



**Manfred Liebel** ist Professor an der FU Berlin und Leiter des Instituts für Globales Lernen und Internationale Studien (IGLIS) an der Internationalen Akademie für innovative Pädagogik, Psychologie und Ökonomie gGmbH. Außerdem ist er wissenschaftlicher Leiter des European Network of Masters in Children's Rights (ENMCR). In den 1990er Jahren war er Streetworker und Berater von Kinder- und Jugendprojekten in Nicaragua und ist seitdem auch Berater der Bewegungen arbeitender Kinder in mehreren Ländern Lateinamerikas.

**Matthias Ebenau**, Diplom-Politikwissenschaftler, studierte an der Universität Marburg und ist derzeit an der University of Manchester tätig. Seine Forschungsinteressen sind u.a. Politische und Gesellschaftstheorie, Globale Politische Ökonomie, insbesondere Globalisierung, Nord-Süd-Beziehungen und Entwicklungspolitik, Arbeit und Gewerkschaften. Die regionalen Schwerpunkte seiner Publikationen sind Lateinamerika und Indien.

**Ralf Leonhard**, promovierter Jurist und Absolvent der Diplomatischen Akademie in Wien, arbeitet seit über 13 Jahren als freier Journalist und Österreich-Korrespondent deutscher Zeitungen in Wien (u.a. für die *tageszeitung*). Zwischen 1982 und 1996 verfolgte er als Korrespondent in Nicaragua direkt das politische Geschehen während und nach dem Contra-Krieg.

**Rudi Kurz** ist seit ca. dreißig Jahren in der Solidarität mit Nicaragua aktiv und organisiert für das Nicaragua-Forum Heidelberg Informations- und Bildungsangebote. Er veröffentlicht einen wöchentlichen Informationsdienst zu Nicaragua und reist regelmäßig in das mittelamerikanische Land.

**Sebastian Erb** besuchte nach seinem Studium der Politikwissenschaft, Kommunikations- und Medienwissenschaft sowie Soziologie in Düsseldorf und Brüssel die Deutsche Journalistenschule in München. Dort schließt er gerade seinen Journalismus-Master an der Ludwigs-Maximilian-Universität ab. 2004/05 leistete er in Nicaragua einen Freiwilligendienst und beschäftigt sich seitdem intensiv mit dem Land. Er hat dort für das NicaNetz Seminare durchgeführt und als freier Journalist u.a. für die *taz* und die *Deutsche Welle* berichtet.

**Timm B. Schützhof** ist Student der Politikwissenschaften und Soziologie und war bis April 2010 studentischer Mitarbeiter des Fachgebiets für Internationale und Intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel. 2006/07 leistete er seinen Anderen Dienst im Ausland in Nicaragua für den Verein Para Nicaragua. Seine Artikel zu Nicaragua wurden u.a. in den *Blättern für Deutsche und Internationale Politik* sowie *Wissenschaft und Frieden* veröffentlicht. Er ist Stipendiat der Rosa-Luxemburg-Stiftung und engagiert sich im NicaNetz.

**Wolfram Klein** war bis vor kurzem stellvertretender Referatsleiter im Zentral-amerikareferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dort von Oktober 2003 bis Februar 2010 für Nicaragua zuständig. Seit Februar 2010 arbeitet er in der „Projektgruppe Vorfeldreform“ im selben Ministerium.