



SEKTORPOLITIK LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Österreichische
=

Entwicklungszusammenarbeit

Genehmigt mit GZ 0.450.1618/0010e-VII.2c/2003

IMPRESSUM

Herausgeber, Verleger und Vervielfältiger:

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten - Sektion Entwicklungszusammenarbeit

A-1014 Wien, Minoritenplatz 9

Telefon: 050 115 0 4462; Fax: 050 115 0 4462, E-Mail: sektionVII@bmaa.gv.at;

Internet: www.aussenministerium.at/oeza.

Wien, Juni 2003

INHALT

Vorbemerkungen

Zusammenfassung

1. Ländliche Entwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

- 1.1. Definition und Bedeutung der ländlichen Entwicklung
- 1.2. Der Beitrag der ländlichen Entwicklung zur Armutsbekämpfung
- 1.3. Die Relevanz von Querschnittsthemen in der ländlichen Entwicklung
 - 1.3.1. Gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Entwicklungsprozess (gender)
 - 1.3.2. Erhaltung und Förderung des natürlichen Lebensraums
 - 1.3.3. Demokratie und Friedenssicherung
- 1.4. Schnittstellen zu anderen Sektoren und Themen

2. Begründung, warum die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit in der ländlichen Entwicklung tätig ist

- 2.1. Ländliche Entwicklung als Priorität und Voraussetzung nachhaltiger Armutsbekämpfung
- 2.2. Das österreichische Kooperationspotential und -interesse

3. Erfahrungen, aktuelle Situation und Perspektiven im Rahmen der ländlichen Entwicklung

- 3.1. Die Erfahrungen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
- 3.2. Die Erfahrungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

4. Ebenen und Ansatzpunkte der ländlichen Entwicklung

- 4.1. Ausgangspunkt: Analyse von Engpässen und Potenzialen im ländlichen Raum
- 4.2. Überlegungen zur Interventionsmethodik
- 4.3. Beteiligte und Interessen
- 4.4. Zielgruppen der ländlichen Entwicklung
- 4.5. Ansatzpunkte der ländlichen Entwicklung

5. Strategien und Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

- 5.1. Zielsystem
- 5.2. Strategien und Interventionsbereiche
 - 5.2.1. Gewährleistung des Zugangs, Erhaltung und Vermehrung der natürlichen Ressourcen
 - 5.2.2. Verbesserung der Produktions- und Marktbedingungen
 - 5.2.3. Aufbau von Institutionen und Kapazitätsentwicklung (institution building and capacity development)
 - 5.2.4. Partizipation und Ermächtigung (empowerment)

6. Aktions- und Interventionstypen

Annexe:

- Annex 1: Kooperationsvoraussetzungen im Bereich „Ländliche Entwicklung“
- Annex 2: Förderungskriterien im Bereich Ländliche Entwicklung
- Annex 3: Konzepte bilateraler Geber im Bereich „Ländliche Entwicklung“
- Annex 4: Methodische Richtlinien und Gestaltungsprinzipien
- Annex 5: Glossar
- Annex 6: Literaturverzeichnis

Abbildungen:

- Abbildung 1: Operationsbereich ländliche Entwicklung sowie Schnittstellen zu Sektoren und Querschnittsthemen
- Abbildung 2: Zuordnung möglicher Interventionsbereiche entsprechend den Potenzialen verschiedener Zielgruppen
- Abbildung 3: Die mögliche Zuordnung von für die ländliche Entwicklung entscheidenden Aktionsfelder in Relation zur jeweiligen Interventionsebene

Vorbemerkungen

Bereits zu Beginn des Jahres 1999 wurde ein Entwurf zur Sektorpolitik „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ vorgestellt, welcher noch den entwicklungsstrategischen und programmpolitischen Vorstellungen der neunziger Jahre verpflichtet war und im Wesentlichen auf den damaligen Erfahrungen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (und zwar insbesondere jenen aus Zentralamerika, West- und Ostafrika) beruhte. Diese Fassung einer Sektorpolitik, die zwar im internen Rahmen präsentiert, jedoch nicht auf der Homepage des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten veröffentlicht wurde, diente bisher als Grundlage der inhaltlichen und strategischen Abstimmung mit den an der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Institutionen sowie zur Diskussion mit anderen Gebern. Auch sollten auf dieser Basis Alternativen herausgearbeitet, Ausschließungsgründe und Prioritäten definiert sowie letztlich programmpolitische Entscheidungen vorbereitet werden.

Abkehr von überkommenen Vorstellungen der 90er Jahre

Im Rahmen einer Neufassung der Sektorpolitik war zunächst nur an eine Aktualisierung und Adaptierung anhand diverser Kommentare sowie die Einarbeitung eines Logical Frameworks gedacht. Später wurde jedoch die Entscheidung getroffen, den Entwurf in Analogie zu der mittlerweile beginnenden Konzeptualisierung ähnlicher Dokumente der Weltbank, der EU und anderer Geber einer Überarbeitung zu unterziehen. Dies geschah vor allem auf Grund der Überlegung, im Text den sich vollziehenden Paradigmenwechsel sowie der gegenwärtigen Realität der Entwicklungszusammenarbeit (unter anderem durch Berücksichtigung neuer Instrumente oder Prozesse wie etwa CDF, PRSP etc.) Rechnung zu tragen.

Berücksichtigung neuer Paradigmen

In diesem Sinne wurden in den vergangenen Monaten der begonnene Austausch und die Diskussion von rezenten Erfahrungen und Erkenntnissen im Rahmen von Expertentreffen der Europäischen Kommission bzw. anderer Foren (Weltbank) genutzt, um den internationalen Entwicklungen entsprechend neue Ideen und Konzepte aus dem Bereich *Ländliche Entwicklung*¹ einfließen zu lassen.

Diesbezüglich wurde bei der Überarbeitung der Sektorpolitik unter anderem auf folgende Komponenten und strategische Überlegungen besonderer Wert gelegt:

Aufnahme neuer Ideen und Konzepte

- Darstellung des Beitrags der ländlichen Entwicklung zur Armutsminderung (unter anderem vor dem Hintergrund des PRSP-Prozesses),
- Stärkere Betonung der Zusammenarbeit mit anderen Bereichen, Sektoren und Querschnittsthemen, um zur nachhaltigen Entwicklung in den länd-

¹ Im Gegensatz zum ersten Entwurf einer Sektorpolitik, in der die landwirtschaftliche Komponente stärker im Mittelpunkt stand, wird nunmehr im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit dem modernen internationalen Verständnis folgend die Bezeichnung *Ländliche Entwicklung* eher als Überbegriff bzw. als räumlicher Bezug verstanden, denn als "Sektor" im eigentlichen Sinne. In diesem Zusammenhang umfasst die ländliche Entwicklung nicht nur die traditionell stark produktionsorientierten Subsektoren wie Landwirtschaft oder Viehzucht, sondern auch sämtliche Maßnahmen zur Dynamisierung der Subsistenzwirtschaft sowie der gesellschaftlichen Organisation und Interessensvertretung. Von großer Bedeutung erweist sich in diesem Zusammenhang ein starker Konnex zu Kooperationsfeldern wie etwa die Verbesserung von Information und Kommunikation sowie die Gewährleistung von Partizipation und Teilhabe als wesentliche Grundbedingungen einer Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft.

lichen Gebieten beizutragen (wobei einer Analyse der Schnittstellen besondere Bedeutung zukommt),

- Herausarbeitung der Bedeutung von ländlichen Institutionen und von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung (capacity building)
- Einschätzung von Instrumenten zur Entwicklung der ländlichen Gebiete und der Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit
- Darstellung von Erfahrungen/Richtlinien/Perspektiven insbesondere hinsichtlich der Rolle/Aufgaben/Interessen der verschiedenen Partner (Geber, nationale und lokale Regierungen, NGOs/CBOs, Zielgruppen) etc.

Die Aufgabe der nunmehr vorliegenden Sektorpolitik liegt in der Festlegung von Leitlinien und Zielvorstellungen für Vorhaben der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die einen Beitrag zur Erreichung der nach genannten strategischen Ziele leisten, wobei die Armutsminderung zentrales Anliegen ist. **Diesbezügliche Maßnahmen, an deren Formulierung und Realisierung die Betroffenen in höchstmöglichem Maße aktiv teilnehmen, bezwecken in erster Linie die Sicherung der Lebensgrundlagen und Verbesserung des Lebensstandards, wofür die Förderung der landwirtschaftlichen Produktivität eine entscheidende Voraussetzung darstellt.** Eine inhaltliche und strategische Abstimmung mit den an den Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Institutionen und die fachliche Diskussion mit Vertretern anderer Geber ist wesentliche Grundbedingung einer modernen Kooperation und Voraussetzung für die Durchführung kohärenter ländlicher Entwicklungsvorhaben im ländlichen Raum.

**Strategisches
Anliegen
der OEZA**

Zusammenfassung

Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum müssen den wesentlichen Zielvorgaben der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit entsprechen und vor allem zu einer Verringerung der Armut beitragen. Diesbezügliche Maßnahmen erfordern einen demokratischen, gendersensiblen und umweltbewussten Ansatz sowie die größtmögliche Partizipation der Bevölkerung in Planung und Durchführung, was eine Beteiligung an der Verantwortung und die Eigentümerschaft (ownership) im Rahmen von Entwicklungsvorhaben bedingt und zur Nachhaltigkeit eben dieser Interventionen beiträgt. Dennoch sind gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung unter dem Aspekt der Armutsminderung Zielkonflikte möglich (etwa zwischen Intensivierung der Produktion und Erhaltung der Umwelt), die gegeneinander abzuwägen sind und den Bedürfnissen und Prioritäten der ländlichen Bevölkerung entsprechen müssen. Neben der Landwirtschaft, die noch immer die wesentlichste Lebensgrundlage der ländlichen Bevölkerung darstellt und ihr Nahrung, Einkommen und Beschäftigung bietet, treten im ländlichen Raum diverse potenzielle Spannungsfelder zwischen Umweltschutz und Armutsminderung in Erscheinung. Nicht zuletzt durch intensiveren Kontakt mit der modernen Außenwelt und dem zunehmenden Einfluss der Globalisierung haben sich die Rahmenbedingungen der ländlichen Entwicklung in den letzten Jahren stark verändert und erfordern neue Ansatzpunkte und Konzepte.

**Armuts-
minderung
als klare
Zielvor-
gabe**

Aus der Definition der ländlichen Entwicklung wird deutlich, dass der räumliche Kontext im Vordergrund steht und eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung einer ausgewogenen und abgestimmten Kooperation verschiedener Sektoren bedarf. Gegebene sozio-ökonomische und ökologische Bedingungen sowie lokale kulturelle Traditionen müssen berücksichtigt werden, um angepasste Lösungen für jeden Einzelfall zu identifizieren, Entwicklungsimpulse zu schaffen, Synergien effizient zu nutzen und gleichzeitig negativen oder entwicklungshemmenden Faktoren besser begegnen zu können.

**Schnitt-
stellen mit
anderen
Sektoren
beachten
und nutzen**

Die prioritären Interventionsbereiche einer ländlichen Entwicklung umfassen traditionell die Absicherung der Lebensgrundlagen, worunter sowohl die Gewährleistung des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen als auch deren Erhaltung und Vermehrung verstanden wird, sowie die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten im lokalen Umfeld. Seit einiger Zeit wird auch anderen Themen, wie Landrechten und -nutzung, Vermarktungspotenzialen auf lokaler, regionaler, nationaler und gegebenenfalls auch internationaler Ebene Rechnung getragen. Dem gleichwertig bilden der Aufbau und die Stärkung von Kapazitäten lokaler Institutionen und Organisationen sowie nicht zuletzt der zivilen Gesellschaft wichtige Kernbereiche der Zusammenarbeit im ländlichen Raum.

**Schwer-
punkte der
Interven-
tionen**

Ländliche Entwicklung, die in diesem Sinne primär auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der armen und marginalisierten Bevölkerungsteile ausgerichtet ist, kann nie isoliert betrachtet werden. Nicht nur die lokale Ebene, sondern der weitere regionale Kontext sowie die vielfältigen Beziehungen zu den urbanen Zentren spielen in der strategischen Planung und Ausrichtung eine wesentliche Rolle.

Klein- und kleinstbäuerliche Betriebe, die von der Subsistenzwirtschaft leben bzw. mittels Lohnarbeit ihr Einkommen verbessern, stehen im Sinne der Armutsminderung im Mittelpunkt der meisten Interventionen. Die Gewährleistung des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen und deren nachhaltige Nutzung ist für diese Zielgruppe ebenso elementar wie eine Steigerung ihrer landwirtschaftlichen Produktion zur Sicherung der Ernährung, wobei von Seiten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Besonderen Maßnahmen einer integrierten und ökologischen Landwirtschaft gefördert werden. Ländliche Entwicklung bedeutet aber auch die Eröffnung neuer Möglichkeiten und Optionen durch Verbreitung und Nutzung von Informationen (wie etwa hinsichtlich Marktchancen sowie Finanzierung- und Beschäftigungsangebote) sowie eine diesbezügliche Befähigung der Betroffenen und Stärkung ihrer eigenen Problemlösungskapazitäten sowie der Teilhabe an Entscheidungsprozessen.

In den meisten Programmländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen von nationalen Entwicklungs- und Armutsminderungsstrategien dem ländlichen Raum besondere Bedeutung beigemessen. Dies bedeutet in Zukunft eine verstärkte Koordination (etwa im Sinne des Comprehensive Development Framework – CDF) sowie eine Abstimmung mit den Prioritäten und Leitgedanken des jeweiligen PRSP, gleichzeitig jedoch auch die Respektierung der international anerkannten Prinzipien von Eigentümerschaft (ownership) und Partnerschaft (partnership) nicht nur auf nationaler, sondern auch lokaler Ebene.

**Nationale
Vorgaben
als
Orientie-
rungshilfe**

1. Ländliche Entwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

1.1. Definition und Bedeutung der ländlichen Entwicklung

Ländliche Entwicklung wird im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit heutzutage nicht mehr als Sektor im eigentlichen Sinne verstanden, sondern als mehrdimensionaler Bereich, der sich spezifischen sozioökonomischen Bedingungen und kulturellen Traditionen zu stellen hat. Neben dem räumlichen Kontext, durch den ländliche Entwicklung charakterisiert wird, besteht auch ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem ländlichen Raum und den urbanen Zentren. Diesbezüglich bietet etwa die Wechselbeziehung von Agrarproduktion, die immer noch größtenteils in den ländlichen und peri-urbanen Zonen stattfindet, und deren Vermarktung in den städtischen Zentren eine Dynamik für die Entwicklung dieser Räume.²

Räumlicher und funktionaler Bezug

Die derzeit üblichen Definitionen setzen dabei etwas unterschiedliche Akzente, was nicht selten mit dem jeweils eigenen entwicklungsstrategischen Anliegen in Zusammenhang steht.³ Ein wesentlicher Aspekt ist gegenwärtig die Hervorhebung der ländlichen Entwicklung im Kontext einer Politik zur Armutsminderung, was durchaus nahe liegt: noch immer lebt der größte Teil der Bevölkerung der Dritten Welt außerhalb der Städte.⁴

Armutsminderung im Vordergrund

Was bedeutet „ländlich?“⁵

Der ländliche Raum wird im Allgemeinen durch folgende Merkmale charakterisiert:

- ⇒ eine im Vergleich zu den urbanen Zentren oft geringere Bevölkerungsdichte⁶
- ⇒ starke Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen zur Sicherung des Lebensunterhalts
- ⇒ ein Vorherrschen der Landwirtschaft sowie der vor- und nachgelagerten Erwerbszweige
- ⇒ starke saisonale Einkommensschwankungen

² Diese Wechselbeziehungen bzw. funktionalen Abhängigkeiten werden unter anderem auch in dem Artikel "Rural habitat – Spatial development planning for improving rural livelihood", in: Entwicklung und ländlicher Raum, Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit, Heft 1/2000 dargestellt sowie "Urban-rural linkages: Key issues for an integrated policy on integrated development", ebendort, Heft 5/2000

³ Während man bei der Europäischen Kommission *Rural Development* als Dachbegriff (umbrella) auffasst, der neben den herkömmlichen Bereichen Landwirtschaft, Viehzucht, Fischerei und Forstwirtschaft auch solche Themenbereiche wie Ernährungssicherung berücksichtigt, steht bei der Weltbank eher der räumliche Bezug und somit die Verbindung mit anderen Sektoren und Querschnittsthemen im Vordergrund. Im Rahmen der Systematik des DAC wird Rural Development demgegenüber als multi-sektorielle Materie angeführt.

⁴ Nationale Interpretationen zwischen „städtisch“ und „ländlich“ sind oft willkürlich und auch sehr verschiedenartig. So wird etwa die Grenze zwischen Stadt und Land in Indien mit 5000 Personen angegeben, gelegentlich sind es 2500 oder weniger (wie in Mexiko) oder sogar 10000 oder mehr (wie in Nigeria). Andere Länder (wie Brasilien und China), differenzieren nicht nach Bevölkerungszahl, sondern verwenden Charakteristika, die von typischen städtischen Einrichtungen bis zum legalen oder politischen Status reichen. Allgemeine Daten betreffend den Anteil an ländlicher bzw. urbaner Bevölkerung finden sich im UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2002, worin der ländliche Bevölkerungsanteil von 60 % in den Entwicklungsländern generell bzw. 75 % in den Least developed countries ausgegangen wird (Detaillierte Aufstellungen betreffend die einzelnen Länder finden sich im genannten Bericht, Seite 190-193).

⁵ Vergleiche: *Poverty Reduction Strategy Sourcebook "Rural Poverty"*, Worldbank Webseite: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/rural/rural.htm>

⁶ Gegenwärtig weisen manche ländliche Räume auch schon eine sehr hohe Bevölkerungsdichte auf, was in erster Linie auf demographisches Wachstum, aber auch Migrationströme aus anderen ländlichen Räumen (rural – rural migration) zurückzuführen ist.

- ⇒ ein mangelndes Angebot von Basisinfrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen
- ⇒ schwache und unvollkommene Märkte sowie hohe Transaktionskosten
- ⇒ Fortbestehen traditioneller Norm- und Wertsysteme, welche Wirtschaft und Sozialbeziehungen determinieren
- ⇒ erhebliche politische Marginalisierung durch fehlende Teilhabe bzw. Mitwirkung an nationalen Entscheidungsprozessen
- ⇒ entscheidende Funktion und Rolle von Frauen im Rahmen von Produktion und Reproduktion, die oft nicht anerkannt und wahrgenommen wird

Obwohl sich Armut auch in den Städten weiterhin ausbreitet und in Zukunft noch stärker zunehmen dürfte⁷, erscheinen die Lebensbedingungen des Großteils der ländlichen Bevölkerung als vergleichsweise schlechter und im Wesentlichen durch geringes Einkommen⁸, wenig Beschäftigungsmöglichkeiten, Unter- bzw. Fehlernährung, unzureichende wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, dem weitgehenden Ausschluss von sozioökonomischen und politischen Entscheidungsprozessen sowie wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von den in der Regel im urbanen Raum ansässigen Eliten gekennzeichnet. Diese weitverbreitete Situation bildet eine wichtige Ursache für die Landflucht, die in manchen Ländern zum Entstehen riesiger Ballungszentren (Megastädte) führt.

Ländliche Armut ist noch immer weit verbreitet

Ländliche Gemeinschaften sind nicht nur oft durch Armut und Marginalisierung gekennzeichnet, sondern auch durch spezifische Potenziale, Engpässe und Problemlagen. Dabei besteht eines der fundamentalen Aktionsfelder in der Transformation und Modernisierung einer Gesellschaft, die noch immer stark von der traditionellen Landwirtschaft als primäre Quelle von Beschäftigung und Einkommen abhängt. Erschwerend kommt in dieser Hinsicht unter anderem die zunehmend beeinträchtigte Verfügbarkeit von Grund und Boden aufgrund des weitverbreiteten demographischen Drucks sowie noch vorherrschender traditioneller Besitz- und Nutzungsrechte hinzu, die in der Regel wenig Anreiz für Investitionen in eine verbesserte oder modernere Nutzung der Ressource Land darstellt.

Trotz der hohen Bedeutung der Landwirtschaft als strategisch wichtiger Produktionssektor – und zwar vor allem im Hinblick auf die Gewährleistung der Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung⁹ – wird ihr nicht in allen Entwicklungsländern politische Priorität eingeräumt. Dieser Umstand ist in der Regel darauf zurückzuführen, dass im Zuge der Modernisierung und Globalisierung der innovative Trend eher in der Förderung anderer produktiver Bereiche und der sozialen Sektoren liegt. Landwirtschaftliche Entwicklung erfordert – wenn man von gewissen, mit raschem Kapitaleinsatz und geringem

Landwirtschaft in der Globalisierungsfalle ?

⁷ Der Anteil der Armen, der in den ländlichen Gebieten lebt und arbeitet, wird aufgrund jüngster Prognosen im Jahre 2015 noch immer über 60 % liegen. Siehe: International Fund for Agricultural Development (IFAD): Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty, New York 2001, page 15-16.

⁸ Ländliche Einkommen sind in der Regel wesentlich niedriger als die der Städte und stärker von externen Faktoren (wie Witterungseinflüssen oder unvollkommenen Marktsituationen) abhängig.

⁹ Trotz zunehmendem internationalen Handel wird der Grad der Selbstversorgung zumeist als eine der entscheidenden Determinanten des Erfolgs der jeweiligen nationalen Politik betrachtet. Temporäre Nahrungsmittelengpässe, vor allem aber chronische Mangel- und Unterernährung, haben nicht zuletzt Folgen für die gesamte Volkswirtschaft eines Landes. Außer einer Beeinträchtigung der Produktivität und erhöhte Anfälligkeit für Krankheiten können Ernährungskrisen zu einer Erosion der traditionellen Systeme der Absicherung führen.

Risiko verbundenen, großbetrieblichen Produktionsformen in Gunstlagen absieht – zumeist längerfristige Konzeptionen. Die zentrale Herausforderung der Agrarpolitik wird heutzutage in der Notwendigkeit einer gleichzeitigen Anpassung an die lokalen und internationalen Rahmenbedingungen sowie der bestmöglichen Nutzung der sich daraus ergebenden Chancen gesehen. Potenziale auf lokaler Ebene bestehen dabei regelmäßig in der Förderung von Diversifikationsstrategien, einer Einbeziehung der vor- und nachgelagerten Sektoren der Agrarproduktion, einer Weiterverarbeitung der Erzeugnisse und der Erschließung neuer Märkte.

Die Auseinandersetzung mit ländlicher Entwicklung bedeutet nicht, sich ausschließlich mit der Situation rein bäuerlich geprägter Gebiete zu befassen, sondern die Gesamtbeziehungen zwischen Stadt und Land im Auge zu behalten, wobei diese Relation heutzutage nicht mehr im Sinn einer Kontinuums verstanden wird. Notwendig ist vor allem eine analytische Unterscheidung zwischen urbanen, peri-urbanen, ländlichen und marginal ländlichen Räumen.¹⁰ Ländliche Entwicklungsmaßnahmen werden zwar in erster Linie im marginal ländlichen und im ländlichen Raum gesetzt, haben jedoch auch zumeist starken Bezug zu den peri-urbanen und auch Einfluss auf die Entwicklung der urbanen Zonen. Diese tiefgehenden, komplexen und rasch wachsenden Interaktionen zwischen Stadt und Land sowie deren enge Verflochtenheit und damit verschiedenartigen sozioökonomischen Beziehungen müssen in der Konzeption einer ländlichen Entwicklungspolitik berücksichtigt werden.

**Räumliche
Differen-
zierungen
als Ansatz**

In vielerlei Hinsicht spiegelt die Verflechtung von Stadt und Land keine gleichgewichtige Beziehung wider, sondern eine vornehmlich von den Vorstellungen und Ideen der Stadtbewohner geprägte. Historisch gesehen stand das Land unter der politischen Herrschaft der Stadt und der wirtschaftlichen Ausbeutung durch städtische Interessen. Ansätze einer gesellschaftlichen Veränderung entstehen in der Regel zunächst in der Stadt, wodurch auch heute noch das Bild von der „modernen“ Stadt und dem „traditionellen“ Land bestehen bleibt. Nationales Recht und Marktwirtschaft müssen sich in weiten Teilen der Dritten Welt oft erst behaupten, da dort traditionelle Rechtssysteme und Werthaltungen sowie Selbstversorgung noch immer sehr verbreitet sind.

**Verflechtung
Stadt – Land
repräsentiert
ungleich-
gewichtige
Beziehung**

Der ländliche Raum ist im Vergleich zur Stadt gewöhnlich von folgenden Merkmalen geprägt: Größere Armut und Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (in Verbindung mit Arbeitsüberlastung der Frauen), stärkere Verbreitung von Krankheiten, Analphabetismus, Abwanderung der Talentierten, besser Ausgebildeten und Initiativeren, mangelnde Organisation und fehlende politische Repräsentation der sozial Schwachen sowie teilweise Unfähigkeit der Eliten. Diese Kumulation an hemmenden Faktoren stellt in der Regel einen denkbar schlechten Ausgangspunkt für rasche Erfolge der Entwicklungspolitik dar.

¹⁰ Dieses Schema mit allen seinen sozio-ökonomischen Begleiterscheinungen wird im Wesentlichen von der Weltbank vertreten, da sich so die aufeinanderbezogenen gesellschaftlichen und ökologischen Veränderungen am besten darstellen lassen. Siehe dazu: Initial and very preliminary thoughts re: *The World Development Report 2003 on Sustainable Development with a Dynamic Economy*, Zmarak Shalizi, Director WDR 2003

1.2. Der Beitrag der ländlichen Entwicklung zur Armutsbekämpfung

Die überwiegende Mehrheit der Armen umfasst in der Regel landwirtschaftliche Klein- und KleinproduzentInnen, Landlose (PächterInnen und LandarbeiterInnen), Arbeitslose und Unterbeschäftigte, AnbieterInnen einfacher Dienstleistungen, soziale Randgruppen, alleinstehende weibliche Haushaltsvorstände und Kinder sowie auch alte Menschen. Ganz allgemein sind in allen Kategorien Frauen und Mädchen von Armut besonders betroffen.

Armut wird gegenwärtig nicht mehr ausschließlich in ihrer ökonomischen Dimension definiert, sondern darüber hinaus in ihren sozialen, politischen und kulturellen Aspekten. In dieser Hinsicht sieht sich die arme Bevölkerung in den ländlichen Gebieten nicht nur mit geringeren Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten konfrontiert, sondern darüber hinaus auch mit einem eingeschränkten Zugang zu Ausbildung- und Gesundheitseinrichtungen, sauberem Wasser sowie mangelnden Mitspracherechten bei Entscheidungsprozessen und Benachteiligungen im sozialen Leben. Aus eben diesem Grund ist in der ländlichen Entwicklung das Zusammenwirken verschiedener Sektoren und Querschnittsthemen von entscheidender Bedeutung, wodurch Maßnahmen zur Armutsminderung den spezifischen Bedingungen und Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung angepasst und durchgeführt werden können.¹¹ Zu beachten ist ferner, dass es im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausschließlich um die Verbesserung der Lebensbedingungen und somit des Lebensstandards der armen Bevölkerungsgruppen geht, sondern in vielen Fällen eher um eine Stabilisierung des geringen Wohlstands sowie die Vermeidung einer weiteren Marginalisierung und Verelendung.

Armut hat eine ökonomische und soziale Dimension

Die Lebensgrundlage sowohl der ländlichen als auch eines großen Teiles der städtischen Bevölkerung bildet die Landwirtschaft. Sie sichert nicht nur weitgehend die Ernährung, sondern schafft auch die meisten Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, und bildet damit den unmittelbarsten Ansatz zur Armutsminderung.¹² Trotz dieser Bedeutung, die der Landwirtschaft – vor allem in den ärmeren Ländern der Dritten Welt – zukommt, wird sie zwar als wesentlicher Bestandteil, aber nicht als alleinentscheidender Faktor der ländlichen Entwicklung angesehen. Nachhaltige ländliche Entwicklung erfordert einen holistischen Ansatz und umfassende Analyse, um die vielfältigen Erscheinungsformen von Armut in den ländlichen Gebieten im Sinne der international vereinbarten Entwicklungsziele zu verringern¹³ und zum Ziel der Ernährungssicherheit beizutragen.

Ganzheitlicher Ansatz ist notwendig

¹¹ Vergleiche in diesem Zusammenhang die theoretischen Arbeiten von Amartya Sen. Eine gute Zusammenfassung bietet: "Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen", ODI Briefing Paper, November 2001

¹² Neueste Studien (beispielsweise Arbeiten der Poverty Research Unit, Sussex University) belegen, dass Wachstum in den ländlichen Gebieten im wesentlich stärkeren Maße zur nationalen Armutsbekämpfung beiträgt als das in den Städten.

¹³ Nicht nur im Rahmen der Europäischen Kommission kommt der Rolle und Strategie der ländlichen Entwicklung ein wesentlicher Beitrag in der Armutsbekämpfung zu, sondern auch innerhalb der Weltbank wird eine Erreichung des Ziels einer Verringerung der Zahl der Armen um die Hälfte bis zum Jahre 2015 nur dann als möglich betrachtet, wenn sich die weitverbreitete ländliche Armut sehr rasch und deutlich verringert.

Ländliche Entwicklung ist ein wesentlicher Stabilisator zur Verminderung der Migration armer Bevölkerungsschichten in die Städte und leistet somit einen Beitrag zur Verringerung der städtischen Armut und zur Entlastung urbaner Infrastruktur. Dennoch sind gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung unter dem Aspekt der Armutsbekämpfung Zielkonflikte möglich (dies gilt etwa für den Sektor Landwirtschaft, in welchem die Interessen von Produktion und Umwelt manchmal im Widerspruch stehen), die gegeneinander abzuwägen sind.

Mögliche Zielkonflikte

Armutsbekämpfung in den ländlichen Gebieten erfordert aber nicht nur wirtschaftliches Wachstum, gleichberechtigte Marktchancen sowie Zugang zu Kapital, Ressourcen, angepassten Technologien, Information und Beratung, sondern auch eine Ermächtigung (Empowerment) der Armen selbst. Auch der Aufbau und die Stärkung von Institutionen, die gleichberechtigte Vertretung der Interessen der ländlichen Bevölkerung sowie eine nachhaltige und effiziente Versorgung mit Dienstleistungen sowie auch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, die Wachstum in den ländlichen Gebieten ermöglichen und fördern, sind wesentliche Grundbedingungen einer ländlichen Entwicklung.

1.3. Die Relevanz der Querschnittsthemen in der ländlichen Entwicklung

1.3.1. Gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Entwicklungsprozess (gender)

Die Gleichstellung der Geschlechter (und somit Gleichberechtigung) erfordert es, „dass Frauen und Männer im gleichen Maße in den Genuss gesellschaftlich geschätzter Güter, Chancen, Ressourcen und Belohnungen kommen. Sie bedeutet nicht, dass Frauen und Männer gleich werden sollen, sondern ihre Perspektiven“.¹⁴ Dies bedeutet, dass es im Rahmen der Formulierung einer Entwicklungsstrategie „auf die wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Attribute und Chancen, die sich daraus ergeben, ob jemand männlich oder weiblich ist“¹⁵ ankommt.

Gleiche Perspektiven für Frauen und Männer

Den Problemen und Anforderungen von Frauen muss gerade in der ländlichen Entwicklung größtes Augenmerk geschenkt werden, da ihnen in den ruralen Gebieten aufgrund vorherrschender traditioneller Diskriminierung durch althergebrachte Einschränkungen und Beziehungsmuster häufig geringere Entwicklungschancen und -perspektiven offen stehen als in den Städten.¹⁶ Frauen sind in vielen Bereichen der Gesellschaft deutlich diskriminiert und von Armut stärker betroffen als Männer, da der größte Teil der von ihnen verrichteten Arbeit oft weder anerkannt noch entlohnt wird. Darüber hinaus sind sie in manchen (und in der Regel ertragreicheren) wirtschaftlichen Aktivitäten behindert oder ausgeschlossen und somit in ökonomischer Hinsicht schlechter gestellt.

Frauen: zentrale Rolle, aber geringer Status

¹⁴ In: *Gender und Entwicklung. Grundlagen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion Entwicklungszusammenarbeit, 1998

¹⁵ dito

¹⁶ Die Abgeschiedenheit mancher ländlicher Gebiete trägt nicht unwesentlich zur Aufrechterhaltung dieser Ungleichheit bei, da sich dort modernere Ideen und Konzepte oft langsamer durchsetzen als in der Nähe der Städte.

Hemmnisse für die Überwindung der Armut von Frauen stellt vor allem der mangelnde Zugang zu Land sowie das fehlende Recht auf Landbesitz (durch Einschränkungen in Erbrecht, Pacht und Verkauf) dar. Auch ist die Verfügbarkeit von Krediten für Frauen im ländlichen Raum aufgrund diverser rechtlicher, soziokultureller und institutioneller Zwänge nicht im ausreichenden Maße gewährleistet.

**Barrieren
der Gleich-
berechtigung**

Unternehmerische Initiative wird einerseits durch mangelnde Ausbildung sowie durch die starke Belastung in der Sicherung des Lebensunterhalts und Versorgung der Familie bzw. des Haushalts konterkariert. Frauen obliegt im wesentlichen Ausmaß die Produktion des Eigenbedarfs an Nahrungsmitteln. Sie sind darüber hinaus auch in die Weiterverarbeitung und Vermarktung von Überschüssen landwirtschaftlicher Produkte involviert.¹⁷

Innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft steigt aufgrund zunehmender Erfahrung und wachsender Erkenntnisse das Bewusstsein, dass die Genderfrage gerade im Rahmen der ländlichen Entwicklung einen zentralen Stellenwert einnimmt. Eine Verbesserung der Ausbildung sowie die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Frauen beeinflussen nicht nur entscheidend die Lebenssituation, sondern auch die demographische Entwicklung.

**Gender-
frage als
essentielle
Herausfor-
derung**

1.3.2. Erhaltung und Förderung des natürlichen Lebensraums

Ländliche Entwicklung sowie Erhaltung des Lebensraums und Schutz der natürlichen Ressourcen müssen Hand in Hand gehen, da bei Nichtberücksichtigung dieser Aspekte sowohl die Nachhaltigkeit von Maßnahmen, als auch die Lebens- und Produktionsgrundlage der Bevölkerung gefährdet ist. Geprägt wird dieses in der Regel komplexe Beziehungsgeflecht durch die vorherrschende Armut in den ländlichen Gebieten, die zu Konflikten in der Prioritätensetzung zwischen einer Steigerung der Produktion (eine mögliche Ursache für Umweltstress) und einer Bewahrung der natürlichen Ressourcen, welche die Grundlage ebendieser Produktion darstellt, führen kann.¹⁸

**Ressour-
censchutz
zur Sicher-
stellung
von Nach-
haltigkeit**

Eine Destabilisierung und Schädigung des natürlichen Lebensraums ist jedoch auch dann gegeben, wenn die ländliche Bevölkerung die Kapazität verliert, ihre Existenzgrundlage nachhaltig auf Basis der gegebenen Ressourcen abzusichern. Bevölkerungsdruck sowie Unkenntnis oder Mangel an angepassten landwirtschaftlichen Technologien und Methoden führen unter anderem dazu, dass arme Bevölkerungsgruppen mittel- bis langfristig aussichtslose Entscheidungen treffen. In vielen Fällen erscheinen in diesem Zusammenhang kurzfristige Lösungen, wie etwa eine übermäßige Nutzung von Böden, Überweidung sowie die Schaffung von Monokulturen, vorübergehend rational. Auch trägt das immer weitere Vordringen der Ackerbaugrenze in die Regenwälder dieser Welt, wobei zwar oft eine traditionelle, aber

**Interes-
senskon-
flikte
zwischen
Umwelter-
haltung
und
Existenz-
sicherung
oft noch
ungelöst**

¹⁷ Laut Berichten der Weltbank und vieler anderer Quellen leisten Frauen 70 – 80 % der Agrarproduktion in Entwicklungsländern. Diesem Aspekt wurde bisher in der Planung von Entwicklungsprogrammen zu wenig Rechnung getragen, was gelegentlich zu weiterer Mehrbelastung und Benachteiligung von Frauen geführt hat.

¹⁸ So wird schon jetzt durch das starke Wachstum der Weltbevölkerung in manchen Fällen die Befriedigung der Grundbedürfnisse aufgrund einer Verknappung von Ressourcen wie Wasser, Boden und Energie (vor allem in Form von Brennholz) in Frage gestellt. Der ländliche Raum erscheint dabei als besonderer Problembereich, da die ökologische Destabilisierung und der zunehmende Bevölkerungsdruck auf ländliche Ressourcen ein weiteres Vordringen der Bewirtschaftung in marginale (ressourcenmäßig benachteiligte) Gebiete zur Folge hat.

nicht an die Umgebung angepasste Landwirtschaft betrieben wird, zur Zerstörung dieser einzigartigen ökologischen Gebiete bei. Die unsachgemäße Verwendung von Düngemitteln und Pestiziden führt zur Verschmutzung der ohnehin schon abnehmenden Trinkwasservorräte, die mancherorts darüber hinaus durch den zu hohen Wasserverbrauch der Landwirtschaft gefährdet sind. Die Erhaltung der Biodiversität und damit der Artenschutz, die den reichen Ländern wohl vor allem deshalb ein großes Anliegen sind, weil sie in den vergangenen Jahrzehnten einen großen Teil des eigenen natürlichen Reichtums unwiederbringlich vernichteten, ist für jene, die mit dem täglichen Überleben kämpfen, oft von geringem Interesse.

Landwirtschaft tritt gelegentlich zwar als Faktor der Umweltzerstörung in Erscheinung, wird gleichzeitig aber auch oft als potenzieller Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen angesehen. Diese Tatsache hat zu einer gewissen Widersprüchlichkeit im Rahmen der Ausformulierung von Strategien für eine nachhaltige Bekämpfung der Armut, der Sicherung der Ernährung durch Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion und einem gleichzeitigen Schutz der natürlichen Ressourcen geführt. Nichtsdestoweniger gibt es einige Aktionsbereiche, die zu einer Lösung dieses Konflikts beitragen können. Dies wären etwa ein an die Bedürfnisse und Interessen der Zielgruppe angepasstes und von ihr mitbestimmtes Design und Management von Bewässerungssystemen, die Streichung von Subventionen für Düngemittel und Pestizide, eine Beratung in Auswahl und Verwendung von Sorten sowie der Anwendung, Lagerung und Beseitigung von Pestiziden.¹⁹

Landwirtschaft und Umwelt. Ein ambivalentes Verhältnis

Abgesehen vom angeführten Konfliktpotential Landwirtschaft – Umwelt, treten im ländlichen Raum diverse potenzielle Spannungsfelder zwischen Umweltschutz und Armutsminderung in Erscheinung. Als Beispiel wäre etwa die Produktion von Holzkohle anzuführen, die oft einen wichtigen lokalen Wirtschaftsfaktor sowie eine bedeutende Einkommens- und Energiequelle für die ländliche und urbane Bevölkerung darstellt. Diesem positiven Nutzen steht die Umweltgefährdung durch unkontrolliertes Abholzen und fehlende Aufforstung gegenüber.

Im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit werden alle Vorhaben zur ländlichen Entwicklung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen, was nicht zuletzt auf die Beachtung der Einhaltung ökologisch verträglicher Standards in den Geberländern zurückzuführen ist. Im Hinblick auf die derzeit stattfindenden Prozesse im jeweiligen nationalen Kontext (CDF, PRSP) ist es jedoch auch erforderlich, dass der Abstimmung von Prioritäten der ländlichen Entwicklung mit Fragen der Umweltverträglichkeit auch in den Partnerländern Rechnung getragen wird.²⁰

¹⁹ Detailliert werden diese genannten Aspekte in *"The Unfinished Agenda. Perspectives on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation"*, Edited by Per Pinstrup-Andersen and Rajul Pandya-Lorch, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. 2001, analysiert.

²⁰ Aus Sicht der ländlichen Entwicklung erscheint diesbezüglich nicht nur eine umfassende Sensibilisierung der Bevölkerung und Entscheidungsträger auf dezentraler Ebene betreffend die Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge als unabdingbar, sondern auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen zwecks Verfolg der internationalen anerkannten Umweltagenden und -beschlüsse.

1.3.3. Demokratie und Friedenssicherung

In vielen Entwicklungsländern hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein Verfall der sozialen Netze und traditionellen Strukturen manifestiert, der sowohl als Ursache als auch als Folgewirkung problematischer Prozesse des sozialen und kulturellen Wandels in Erscheinung tritt. Besonders schwerwiegend sind zumeist Konflikte, die aus dem Gegensatz zwischen einerseits individueller und über den Markt gesteuerter, andererseits nach wie vor gemeinschaftlicher Nutzung der vorhandenen Ressourcen (vor allem hinsichtlich Land und Wasser) entstehen. Generell ist zu beobachten, dass traditionelle und gewachsene Institutionen durch das Fehlen eines kontinuierlichen und selbstbestimmten Prozesses der Transformation in Frage gestellt werden. Dies kann nicht nur zu Spannungen in der Gesellschaft, sondern auch zu einer weiteren Marginalisierung der oft noch im prä-modernen Verhältnissen lebenden Bevölkerung führen.

Konflikte im ländlichen Raum sind oft von komplexer Natur

Ein weiteres Konfliktpotential im ländlichen Raum entsteht durch Migration beziehungsweise Wiederansiedlung von vertriebener Bevölkerungsgruppen. Vor allem im letzteren Fall wird die in der Regel sehr enge Beziehung der bäuerlichen Bevölkerung zu Land und Boden deutlich.

Der zunehmende Wettbewerb um Entwicklungschancen und Ressourcennutzung trägt die Gefahr sich verstärkender politischer und sozialer Konflikte in sich. Insofern kommt dem demokratiepolitischen Ziel, das nicht nur die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an den für sie relevanten Entscheidungen, sondern auch ihre Selbstbestimmung umfasst, weitreichende Bedeutung zu. Moderne Schlagwörter wie Empowerment, Partizipation und Partnerschaft sind diesbezüglich nicht nur erklärte Ziele der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern müssen auch in der Strategieentwicklung für eine sozial gerechte, friedliche und demokratische ländliche Entwicklung detaillierten und konkreten Eingang finden.

Beteiligung der Bevölkerung als demokratiepolitische Zielsetzung

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit misst im Rahmen der ländlichen Entwicklung der Förderung von Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozessen entscheidende Bedeutung bei. Eine der Voraussetzungen dafür ist der politische Wille und der Freiraum in den jeweiligen Partnerländern sowie die dementsprechende Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und auch die Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Delegation von fiskalischen, politischen und administrativen Verantwortlichkeiten sowie die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung sind in der Regel notwendige Vorbedingungen, um die Bevölkerung stärker am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen, die Regierungsführung transparenter zu gestalten sowie die Rechenschaftspflichtigkeit der Verwaltung zu erhöhen. Eine sichtbare Kontrolle der Mittelverwendung und Mitentscheidungsmöglichkeit der Bevölkerung können wesentlich dazu beitragen, Korruption einzudämmen.

Obschon auf dezentraler Ebene die größere Nähe der politischen Entscheidungs- und Kontrollinstanzen zur Bevölkerung theoretisch eine direktere Einflussnahme der lokalen Bevölkerung ermöglicht, müssen neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Gewährleistung von freien und offenen Wahlen auch die in der Regel begrenzten lokalen organisatorischen und administrativen Voraussetzungen verbessert werden. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, nicht nur die Kapazitäten der lokalen Verwaltungen

Lokale Verwaltungen benötigen mehr Fachkompetenz

zu stärken, damit sie ihrer Verantwortlichkeit gegenüber der lokalen Bevölkerung gerecht werden und zu einer Verbesserung der Versorgung mit Basisdienstleistungen beitragen können, sondern auch die anderer lokaler Institutionen und Initiativen sowie der Interessensvertretungen und des privaten Sektors.

Konfliktverhütung und -management ist im Rahmen der ländlichen Entwicklung vor allem deshalb von großer Bedeutung, weil durch sie oft erst die nötige menschliche Sicherheit im Zusammenleben und auch der Schaffung von Lebensgrundlagen erreicht werden kann. Dies bedeutet jedoch, dass das derzeit im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit offensichtlich vorherrschende Interesse an der Lösung gesamtnationaler Problemstellungen auch auf die Mikroebene bezogen wird.²¹

1.4. Schnittstellen zu anderen Sektoren und Themen

In der Definition einer ländlichen Entwicklung als Überbegriff von Aktivitäten in diversen Sektoren und Subsektoren steht der räumliche Bezug im Vordergrund. In diesem Zusammenhang ist ein starker Konnex zu anderen Kooperationsfeldern und Interventionsbereichen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die in den ländlichen Gebieten der Partnerländer tätig sind, von vornherein gegeben.

- **Wasserversorgung und Siedlungshygiene**

Wasser wird in der diesbezüglichen Sektorpolitik²² als Produktionsfaktor für die Landwirtschaft schlechthin umschrieben. Die Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Wasserver- und -entsorgung sind mannigfaltig und können sowohl durch positive als auch negative Umstände beeinflusst werden. Wasser wird in manchen Ländern der Dritten Welt zunehmend zu einem knappen Gut, das auch im lokalen Kontext Nutzungskonflikte (Ackerbau – Viehzucht – privater Konsum) bewirken kann. Dies hat bewirkt, dass Regulative zum Interessensausgleich und ein entsprechendes Ressourcenmanagement oft schon vor Jahrhunderten erforderlich waren (wie etwa in Gegenden mit intensiver künstlicher Bewässerung), was die aktuellen Erfordernisse zur Wasserbewirtschaftung im ländlichen Raum als Selbstverständlichkeit erscheinen lässt.²³

Diese vorrangige Bedeutung einer geordneten Wassernutzung sowie der Versorgungssicherheit hat dazu geführt, dass im Rahmen des Aufbaus und der Stärkung von Institutionen und Organisationen auf dezentraler Ebene, den für den Bereich Wasser zuständigen Strukturen gelegentlich eine prioritäre Stellung zukommt.

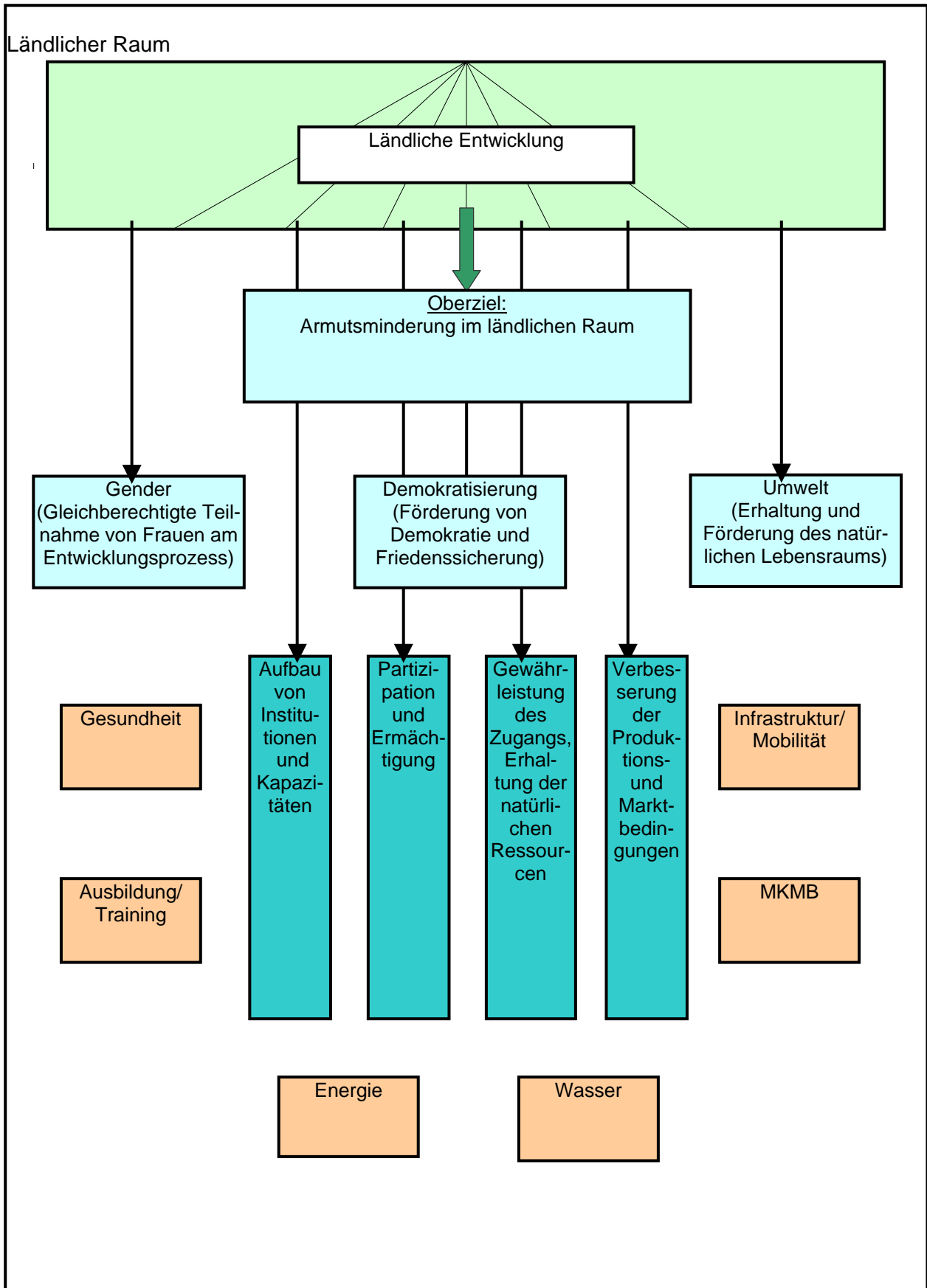
**Wasser als
Lebens-
grundlage
und Quelle
von
Konflikten**

²¹ Diesem Aspekt hat die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von Projekten in Äthiopien, Tansania, Guatemala und Nicaragua Rechnung getragen.

²² *Wasserversorgung und Siedlungshygiene. Sektorpolitik der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten – Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Wien 2001. Diese ist auch auf der Webseite www.aussenministerium.at/oeza veröffentlicht.

²³ Der in internationalem Rahmen stattfindende Dialog zur integrativen Betrachtung der Bereiche Wasser, Landwirtschaft und Erhaltung der natürlichen Ressourcen sollte auch innerhalb der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit vertieft werden.

Abbildung 1: Operationsbereich ländliche Entwicklung sowie Schnittstellen zu Sektoren und Querschnittsthemen



• **Gesundheit**

Ursachen und Auswirkungen der Armut in ländlichen Gebieten sind nicht selten eine mangelnde Gesundheitsversorgung, unzureichende Hygiene, fehlende Familienplanung (hohe Geburtenrate, Kinder- und Müttersterblichkeit) sowie Mangel- und Unterernährung aufgrund unzureichender Versorgung mit Nahrungsmitteln. Maßnahmen im Sektor Gesundheit zielen auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen und -qualität der in extremer Armut lebenden Menschen ab.²⁴

In diesem Zusammenhang ergeben sich mehrere Kooperationsbereiche, die Anliegen der ländlichen Entwicklung repräsentieren. Dies gilt etwa für die Verbesserung der Basisgesundheitsversorgung, die Stärkung von Kapazitäten von lokalen Verwaltungen im Hinblick auf das Angebot von Dienstleistungen in Präventiv- und Kurativmedizin sowie eine den örtlichen kulturellen und auch politischen Gegebenheiten angepasste Strategie zur Familienplanung.²⁵ Weitere Gebiete mit starker Interessenskonvergenz sind etwa der Anbau traditioneller Heilpflanzen (zur nachhaltigen Einkommenssicherung) sowie die Erhaltung der gerade in den ländlichen Gebieten verbreiteten Kompetenz in traditioneller Medizin, die besonders für arme und unterversorgte Bevölkerungsgruppen eine notwendige Alternative in der Versorgung darstellt.

Im Zentrum der Millennium Development Goals...

Ein spezielles Problem im Bereich Gesundheit stellt sich durch die globale Ausbreitung der Infektionskrankheit HIV/AIDS, von der die Entwicklungsländer – neben den üblichen menschlichen Verlusten – in äußerst vielfältiger Weise betroffen sind. Zahlreiche Entwicklungsprozesse werden durch den damit verbundenen Verlust an Erfahrungen und erlerntem Wissen direkt beeinflusst.

HIV/AIDS als globale Bedrohung

Im Verfolg von Programmen der ländlichen Entwicklung wird es daher in Zukunft erforderlich sein, im Rahmen laufend stattfindender Aktivitäten (wie etwa Beratungsmaßnahmen) dieses Thema ergänzend aufzugreifen und der ländlichen Bevölkerung Information und Aufklärung anzubieten.

• **Bildung**

Bildung vermittelt nicht nur Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten, sondern auch Werte. Für den Einzelnen bedeutet dies, dass Bildung Möglichkeiten schaffen kann, sich persönlich zu entfalten, einer einkommenssichernden Beschäftigung nachzugehen, an demokratischen Prozessen teilzunehmen und seine Lebenssituation bzw. auch die der Familie bzw. Gemeinschaft zu verändern.²⁶ Ländliche Gebiete sind in der Regel noch immer durch Analphabetismus und niedriges Bildungsniveau, mangelnde Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsinstitutionen (Primär- und Sekundärschulen), fehlende Kapazitäten im Bildungsbereich sowie im generellen durch eine geringe Qualität der Aus- und Weiterbildung charakterisiert. Frauen und Mädchen sind diesbezüglich am stärksten betroffen, da sie aufgrund von Diskrimi-

Ländliche Gebiete sind durch Bildungsdefizite charakterisiert

²⁴ In: *Teilprogramm für den sozialen Sektor in Nicaragua*, präsentierter Entwurf Juni 2001

²⁵ Zur flächendeckenden Betreuung der lokalen Bevölkerung wird aus Gründen der Synergie und Effizienz derzeit mancherorts schon der Einsatz universaler und polyvalenter Beratungsteams vorgesehen, welche den Gesamtbereich Landwirtschaft – Ernährung – Hygiene – Gesundheit repräsentieren.

²⁶ In: *Sektorpolitik Bildungszusammenarbeit*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten – Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Wien 2000

nierungen im soziokulturellen Kontext und stärkerer Arbeitsbelastung von der Nutzung bestehender Ausbildungssysteme nach wie vor weitgehend ausgeschlossen sind.

Maßnahmen der Aus- und Fortbildung spielen in der ländlichen Entwicklung eine zentrale Rolle. Dabei geht es nicht nur um die Bildungsmöglichkeiten der lokalen Bevölkerung selbst (etwa im Sinne einer Verbesserung der Infrastruktur sowie der Schaffung des Zugangs zu einer nationalen Standards entsprechenden Grundschulausbildung), sondern auf einer breiteren Ebene auch um die Stärkung der menschlichen Ressourcen in allen Bereichen im Hinblick auf eine Erhöhung der Kompetenz (etwa der Verwaltung und technischer Dienste auf lokaler Ebene) sowie der Formulierung und Durchsetzung eigener Interessen im Sinne eines Empowerment. Bildungsmaßnahmen im ländlichen Raum müssen den speziellen Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung entgegenkommen, was gelegentlich eine Adaptierung der Curricula bedeutet. Als wesentlich erweist sich in vielen Fällen auch der (teilweise) Unterricht in lokalen Sprachen.

**Human
ressource
develop-
ment als
zentrales
Anliegen**

Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung im ländlichen Raum (dabei wird es sich oft um ein flexibles Angebot an Kursen handeln) müssen auf bestehende Systeme und Strukturen im nationalen Kontext aufbauen, jedoch den jeweils gegebenen lokalen Erfordernissen angepasst sein. Der Einsatz des Instruments der Fernbildung ist vor allem aufgrund oft nicht möglicher Absenzen vom Arbeits- und Lebenszusammenhang in Erwägung zu ziehen.

- **Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung (MKMB)**

Im Rahmen der ländlichen Entwicklung nimmt traditionell der Sektor Landwirtschaft eine dominierende Stellung ein, wobei die Steigerung der Produktivität im Mittelpunkt des Interesses steht. Der ländliche und peri-urbane Raum ist jedoch durch eine große Zahl von ProduzentInnen geprägt, die im Bestreben nach Alternativen oder zusätzlichen Einkommen ganz oder teilweise einem anderen Erwerb nachgehen.

Das Kalkül dieser, oft den ärmeren Teilen der Gesellschaft zuzurechnenden Bevölkerung zielt darauf ab, Risiko zu minimieren und daher ihre Aktivitäten, Erzeugnisse und Leistungen zu diversifizieren. Besteht die Möglichkeit eines aussichtsreichen Angebots und einer gesicherten Nachfrage aufgrund der Nähe lokaler Märkte, dann treten bäuerliche ProduzentInnen gelegentlich im Zu- oder Nebenerwerb als nichtlandwirtschaftliche UnternehmerInnen in Erscheinung.

**Höheres
Einkom-
men durch
zusätzliche
Aktivitäten**

Die von manchen oft als mangelnde Initiative interpretierte Skepsis gegenüber neuen Produkten und Verfahren sowie die Aversion gegenüber einer Spezialisierung entspricht dem Bedürfnis nach Sicherheit: Investitionsbereitschaft (als erster notwendiger Schritt) kann erst dann gegeben sein, wenn die Chance auf gesicherte Nachfrage und Absatz gewährleistet sowie die Gefahr von Verlust und die Gefährdung der Lebensgrundlage (vor allem auch die der Familie) nicht gegeben ist. Es mag irrational erscheinen, dass dieser Schritt nicht vom echtes Unternehmertum charakterisierenden zweiten, nämlich einer Bereitschaft zur kontinuierlichen Akkumulation, begleitet wird, doch kann es dafür mannigfache Gründe geben.

**Bedürfnis
nach
Sicherheit
hemmt
Risikobe-
reitschaft**

Als besonders für den (marginalen) ländlichen Raum bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang:

- Die weitverbreitete Präferenz für (Nachhol)Investitionen in Hausbau, Transport und die Ausbildung der Kinder,
- die aus einem Kalkül zur Risikominimierung resultierende Haltung einer Diversifizierung der Produktion (ersparte Mittel werden eher zur Finanzierung neuer Aktivitäten verwendet),
- die vor allem in homogenen Gesellschaften mit starken Familienverbänden bestehenden Neigung, zusätzliche Einkommen bzw. dessen Verwendung zu verschleiern, um nicht übermäßig zur Finanzierung von Sozial- oder Konsumausgaben der Verwandtschaft oder auch der Nachbarschaft herangezogen zu werden sowie
- Mechanismen der traditionellen sozialen Kontrolle, die in manchen Gegenden auf eine Verhinderung von Wettbewerb abzielen.

Es ist an der Schnittstelle zwischen ländlicher Entwicklung und MKMB notwendig, Interessen, Werthaltungen, Chanceninterpretation und Risikokalküle der lokalen Bevölkerung im Auge zu behalten, um der Tatsache gerecht zu werden, dass neben dem modernen kapitalistischen System traditionelle Konzepte der Reziprozität und des sozialen Status weiterexistieren.

Mehrere Wege sind zu bedenken

In diesem Sinne sind einige der verbreiteten Konzepte der MKMB für den ländlichen Raum zu adaptieren, um erfolgreich sein zu können (Ein Beispiel dafür wären die Standards von Mikrokreditorganisationen vor allem hinsichtlich einer notwendigen Minimierung der Kosten und Rückzahlungsfristen sowie der Rentabilität von Vorhaben).

• **Infrastruktur und Mobilität**

Im Rahmen der ländlichen Entwicklung wird dem Aufbau der notwendigen Basisinfrastruktur in den verschiedenen Sektoren (Straßen, Schulen, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung) zumeist nicht nur von Seiten der lokalen Bevölkerung, sondern auch der nationalen Regierung hohe Priorität eingeräumt. Zunehmend ist man sich jedoch auf allen Ebenen bewusst, dass derartige Investitionen langfristige Kosten der Erhaltung und des Betriebs nach sich ziehen. Aufgrund des hohen Symbolcharakters solcher Maßnahmen drängen die lokalen politischen Repräsentanten oft auf die rasche Umsetzung solcher Projekte, ohne einer notwendigen Bedarfserhebung und Planung ausreichend Beachtung zu schenken. Die rasche Umsetzung von Maßnahmen der Infrastrukturentwicklung liegt in der Regel auch im Interesse der lokalen Bauwirtschaft, der im ländlichen Raum üblicherweise eine besonders einflussreiche Stellung zukommt. Aus diesem Grund ist es im Rahmen von Programmen der ländlichen Entwicklung erforderlich, die Verwendung öffentlicher Mittel auch im Hinblick auf ein diesbezügliches Lobbying und der Bedienung von Partikularinteressen zu überprüfen.

Infrastruktur genießt hohe Priorität, schafft aber auch Probleme

Transport ist eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Gleichzeitig schafft dieser Sektor jedoch aufgrund der weitverbreiteten Knappheit an Kapazitäten sowie der monopolistischen oder oligopolistischen Anbieterstruktur der kleinbäuerlichen Bevölkerung oft große Probleme.

Mobilität bedeutet nicht nur potenziellen Marktzugang, sondern erlaubt generell eine breitere Teilnahme der Bevölkerung an den sozioökonomischen und politischen Prozessen. Der Strassen- und Wegebau ist im hohen Maße mit dem Problem einer zukünftigen Erhaltung verbunden, die im ländlichen Raum oft nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern nur durch Eigenleistung der Nutznießer sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund muss die Planung von Verkehrswegen den Interessen der lokalen Bevölkerung im besonderen Maße Rechnung tragen.

Der Sektor Bergbau spielt in manchen ländlichen Gebieten als Einkommens- und Beschäftigungsalternative eine gewisse Rolle. Sehr häufig profitiert davon jedoch nicht ausschließlich die lokale kleinbäuerliche Bevölkerung, sondern die Gruppe der Wander- und Gelegenheitsarbeiter. Bergbau ist darüber hinaus ein wichtiger Faktor in der Entstehung regionaler Zentren, deren Konjunktur sehr stark von der wirtschaftlichen Lage des Betriebs abhängig ist.

- **Tourismus**

Tourismus, der aus Sicht der ländlichen Bevölkerung oft nicht so sehr als wirtschaftliche Chance, sondern als Zeichen einer unfassbaren Mobilität fremder Menschen gesehen wird, kann unter bestimmten Umständen zur Förderung der lokalen Entwicklung beitragen, jedoch gleichzeitig auch zu einer oft nicht vorhersehbaren Verschlechterung der Lebenssituation der Besuchten, zu Kulturverlust und Ausbeutung der ländlichen Ressourcen führen. Konzepte und Maßnahmen zur Förderung des Tourismus bedürfen daher in besonderen Maße einer sorgfältigen Analyse der Interessen aller Beteiligten sowie der möglichen und absehbaren Risiken. Zumeist wird nämlich auch hier der mögliche Gewinn aus Einkommen und Beschäftigung auf Seiten der lokalen Bevölkerung stark überschätzt. Dies gilt auch für den so genannten Ökotourismus, dessen Aktivitäten sich in der Regel öffentlichkeitswirksam darstellen lassen, obwohl deren Reichweite oft sehr gering sind.

**Tourismus
als potenzieller
Risikofaktor**

- **Migration**

Die Gründe für die Migration vom Land in die Stadt liegen im Wohlstandsgefälle, den fehlenden Zugang zu produktiven Ressourcen sowie der mangelnden Kenntnis vorhandener Chancen. Besonders jungen Menschen fällt es zunehmend schwer, im Rahmen eines im Vergleich zur Dynamik der Ballungszentren als statisch empfundenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umfelds im ausreichenden Masse Sinn und Sicherheit zu finden. Die dadurch verursachte Abwanderung führt jedoch nicht nur zu einem weiteren Anwachsen der Städte, sondern bedingt gleichzeitig auch einen erheblichen Verlust von Humanressourcen für den ländlichen Raum. Den mit Migration verbundenen Problemen ist auf einzelstaatlicher Ebene nur durch eine gesamtstaatliche Strategie zu begegnen, die in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle international abgestimmt werden muss.

**Ursache
und Folge
von
Migration**

Neben dem Phänomen Landflucht gibt es aber auch Migrationbewegungen innerhalb des ländlichen Raums. Dies betrifft beispielsweise Abwanderungen aus dicht besiedelten agro-ökologischen Gunstlagen in marginale Rückzugsgebiete, was für diese ohnehin wenig produktiven und gefährdeten Zonen mit einer zusätzlichen Belastung verbunden ist. Migration kann aber auch Teil der Wirtschaftsweise sein. Dies gilt vor allem für die (halb)nomadischen

Viehzüchter, deren Lebens- und Produktionsform oft jahrhundertlang der Umwelt angepasst war, nunmehr aber zunehmend in Konflikte um die knapper werdenden Ressourcen mit den sesshaften Ackerbauern mündet.

- **Energie**

Die Elektrifizierung des ländlichen Raums sowie die Motorisierung der Landwirtschaft und ihrer nachgelagerten Bereiche gibt in der Regel bedeutende Entwicklungsimpulse – etwa in Form einer unmittelbaren Steigerung der Produktivität – und stellt darüber hinaus das Symbol der Modernisierung schlechthin dar. Der Realisierung diesbezüglich ehrgeiziger Pläne stehen jedoch in den meisten Fällen hohe Investitionskosten, die oft durch große Entfernung nahezu prohibitiv erscheinen, sowie die allgemein sehr gering Kaufkraft, entgegen. Häufig werden Pläne und Vorhaben auch durch schlechte Kosten-/Nutzen-Relationen auf Ebene des kleinst- und kleinbäuerlichen Einzelbetriebs konterkariert.

**Beachtung
der Kosten-
Nutzen-
relation**

Einen Ausweg bieten nicht selten die Nutzung von Alternativen (wie etwa die Verwendung tierischer Arbeitskraft als Übergang zwischen manueller und maschineller Produktion). Ein bedeutendes Ziel ist der verbesserte Einsatz sowie die Erhaltung traditioneller energetischer Ressourcen beim Kochen sowie der Haltbarmachung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte. Die Verringerung des Bedarfs an Feuerholz stellt eines der weitverbreitetsten Herausforderungen der südlichen Hemisphäre dar, welcher in der Regel mit einfachen Lösungen begegnet werden kann. Diesbezüglich ist etwa der Einsatz von einfachen Solaranlagen eine interessante Option, da diese Geräte einerseits für das Kochen verwendet werden können sowie andererseits zur Trocknung von Agrarprodukten (wie etwa im Fall von Trockenfrüchten) verwendet werden können. Darüber hinaus sind alle Vorhaben, welche auf die Einsparung von Arbeitszeit abzielen, entwicklungspolitisch vor allem deshalb bedeutsam, weil die diesbezüglichen Leistungen in der Regel von Frauen erbracht werden.

**Optimie-
rung des
Energie-
einsatzes
zugunsten
von Frauen**

- **Kultur**

In allen Ländern ist ein Nebeneinanderbestehen verschiedenster Kulturen gegeben, die je nach räumlicher und sozialer Zuordnung, Austauschintensität, Dynamik und kommerzieller Verwertbarkeit unterschiedlich geprägt sind. Dabei wird oft von einer Dichotomie zwischen städtischer (konnotiert mit Begriffen wie „modern“, „weltoffen“ und „anpassungsfähig“) und ländlicher Kultur (verbunden mit Vorstellungen wie „traditionell“ und „konservativ“) ausgegangen.

Kulturerhaltung spielt im ländlichen Raum eine besondere Rolle, da sich vor allem in abgelegenen Regionen überlieferte Formen nicht nur erhalten haben, sondern im starken Maße identitätsbildend sind. Häufig widersprechen einander die Ziele der Bewahrung einerseits sowie die Nutzung kultureller Traditionen zur Schaffung von Einkommen andererseits, da dies zumeist nur in Form einer marktkonformen Stilisierung und Verfremdung geschieht, die von der ländlichen Bevölkerung als nicht mehr authentisch wahrgenommen wird.

Wesentlichste Schnittstelle zwischen der Förderung kultureller Manifestationen und der traditionellen kleinbäuerlichen Bevölkerung ist der Einsatz von Musik, Theater und Tanz zur Verbreitung wichtiger Botschaften und Bildungsinhalte. Wie die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, erweisen sich diese Kommunikationsmittel fernab der Hauptstrassen als wesentlich effizienter als der Einsatz anderer Medien wie etwa Rundfunk oder Druckschriften.

**Entwick-
lungsthea-
ter als
optimale
Nutzung
von
Traditionen**

2. Begründung, warum die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit in der ländlichen Entwicklung tätig ist

2.1. Ländliche Entwicklung als Priorität und Voraussetzung nachhaltiger Armutsbekämpfung

Es ist unter anderem der von den G 8-Staaten eingeleiteten Entschuldungsinitiative²⁷ zu verdanken, dass durch die Konditionalität der Erarbeitung so genannter Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) manche Entwicklungsländer zum erstenmal in ihrer Geschichte zu einem Prozess der Formulierung und Abstimmung von Komponenten einer mehr oder weniger konkreten armutsorientierten Entwicklungspolitik verpflichtet wurden.²⁸

**PRSP als
Konditiona-
lität und
Chance**

Sämtlichen bisher erarbeiteten Entwürfen ist es gemein, dass dem ländlichen Raum im Rahmen einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie besondere Bedeutung beigemessen wird.²⁹ Manche dieser PRSPs weisen neben einem Programm zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen auch Elemente einer Strukturpolitik zur vorrangigen Förderung bisher im jeweiligen nationalen Kontext benachteiligter ländlicher Gebiete auf.

**Elemente
intra-
nationalen
Ausgleichs**

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit wird sich der Herausforderung stellen müssen, zumindest Teile des Gesamtprogramms an den PRSPs sowie den lokalen Kontext betreffende Entwicklungsstrategien zu orientieren.

2.2. Das österreichische Kooperationspotential und -interesse

Bereits in den ersten Ansätzen der damaligen österreichischen Entwicklungshilfe vor etwa fünfunddreißig Jahren standen das Interesse am ländlichen Raum und der kleinbäuerlichen Landwirtschaft im Zentrum erster Aktivitäten, wobei sowohl Solidarität mit den Benachteiligten als auch aktive christliche Nächstenliebe den Beweggrund für die ersten einfachen Formen der Zusammenarbeit darstellten. Auch in den ersten Schritten im Rahmen

²⁷ Die wohl entscheidende Wende geschah anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels von Köln im Jahre 1999, anlässlich dessen unter anderem die Erweiterung und Beschleunigung der Entschuldungsinitiative für die ärmsten Länder und gleichzeitig die Ausrichtung der Schuldenerlässe auf eine konkret zu gestaltende Politik der Armutsbekämpfung beschlossen wurde.

²⁸ Dieser Aspekt sollte in der derzeitigen kontroversiellen Diskussion betreffend Ownership und Partizipation der Zivilgesellschaft an diesem Prozess nicht vergessen werden.

²⁹ Diesbezügliche Dokumente der Programmländer Äthiopien, Burkina Faso, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Senegal, Tansania und Uganda sind bereits erschienen und auf der Homepage der Weltbank unter http://www.worldbank.org/poverty/strategies_abrufbar.

einer zunehmenden Spezialisierung und stärkeren Professionalisierung österreichischer Nichtregierungsorganisationen und Firmen Anfang der achtziger Jahre stand dieser Themenbereich unter anderem im Mittelpunkt.

Dies führte zur allmählichen Heranbildung einer Anzahl österreichischer und internationaler FachexpertInnen, welche bereit und in der Lage waren, Erfahrungen aufzunehmen sowie Problemlösungen anzuwenden und weiterzuentwickeln. Dieser Prozess wurde nicht ausschließlich durch die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit induziert, sondern auch davon unabhängig auf universitärer Ebene eigenständig weiterbetrieben.

**Problem-
lösungs-
ansätze
setzen sich
durch**

Den genannten Ansätzen und dem daraus resultierenden Kooperationspotential, welchem im zunehmenden Maße auch lokale Fachkräfte und transnationale Netzwerke (vor allem auf dem Gebiet der Agrarforschung) angehören, ist etwa die in jeder Hinsicht positive Bewertung des Sektors „Landwirtschaft“ im Rahmen des im Jahre 1996 erstellten Berichts des DAC der OECD betreffend die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit zuzuschreiben, worin auch eine Verstärkung des österreichischen Engagements eben diesem Bereich angeregt wird.³⁰

**Positive
Bewertung
der Land-
wirtschaft
durch das
DAC**

Die Gründe dieser Einschätzung liegen dabei vor allem

- in der Zielgruppenauswahl sowie der traditionell sehr starken Armuts-, Gender- und Umweltorientierung,
- in der Konzentration auf die Optimierung von Methoden des standortangepassten, ökologischen und damit nachhaltigen Landbaus und der Tierhaltung,
- in der besonderen Beachtung vorhandener Potenziale und Engpässe sowie die entscheidende Auswahl und die Gestaltung von Maßnahmen durch die Zielgruppen sowie
- in der Vernetzung der Dimension Produktion und Vermarktung mit sämtlichen anderen Entwicklungsaspekten des ländlichen Raums.

Fehlschlägen im Rahmen der Projektgestaltung und -durchführung wurde nach erfolgter Evaluierung sowie anhand von Resultatsanalysen im Sinne eines lessons learned Rechnung getragen. Diese negativen Erfahrungen betreffen beispielsweise

- eine zu einseitige Angebotsorientierung (z.B. in Burundi),
- eine zu unreflektierte Identifikation mit der damals herrschenden nationalen Entwicklungsdoktrin und dem damit verbundenen Ansatz im Rahmen des ländlichen Beratungswesens (z.B. in Ruanda),
- ein zu großes Vertrauen in den Staat als Unternehmer (z.B. in Kap Verde),
- ein Ignorieren möglicher Interessenskonflikte zwischen zentraler und lokaler Ebene (z.B. in Tansania)
- und eine zu starke Selektivität in der Einbeziehung von Partnern und der Auswahl der Begünstigten (z.B. Sambia).

³⁰ Diese Prüfung umfasste im Gegensatz zu jener im Jahr 2000 auch die sektoriellen Engagements. Siehe dazu: Development Co-operation Review Series, No. 15/1996, S.32.

3. Erfahrungen, aktuelle Situation und Perspektiven im Rahmen der ländlichen Entwicklung

3.1. Die Erfahrungen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Lange Zeit war die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit – übrigens in weitgehender Entsprechung mit der ehemaligen Kooperationspraxis anderer Länder – durch ein kreatives, jedoch weitgehend unkoordiniertes Nebeneinander der verschiedensten Ideen, Initiativen und Vorhaben geprägt. Dies ist unter anderem auf die relativ große Zahl engagierter, jedoch in jeder Weise ihre Eigenständigkeit betonender Träger und Partner zurückzuführen, denen im Förderungsspektrum eine dominierende Rolle zukommt. Jahrelang wurde die Beschäftigung mit dem ländlichen Raum aufgrund seiner scheinbar einfachen Strukturen und gleichzeitigen offenkundigen Probleme idealisiert und damit zum bevorzugten Interventionsgebiet. Dies führte zur Konzeption zahlreicher kleiner und isolierter Projekte, die oft durch subjektiv interpretierte Grundmuster der Harmonie sowie der Akzeptanz einer selbstgewählten Zielgruppe gekennzeichnet waren.

Idealisierung und Isolierung

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre begann sich das Erfordernis durchgehender Analysen und einer Formulierung umfassender Programmstrategien allmählich durchzusetzen, was zu einer zunehmenden Aufwertung der Rolle und Funktion lokaler Fachkräfte, den Rückgang der Personaleinsätze sowie wesentlich veränderten Aufgabengebieten und Anforderungen führte. Auch wurde die Bereitschaft zur vorrangigen Förderung von produktiven und marktfähigen Aktivitäten sowie die Akzeptanz der Bedeutung einer ökonomischen Perspektive stärker, was gleichzeitig eine weitgehende Abkehr von der einst einseitig dominierenden sozialen Orientierung bedeutete.³¹

Ökonomische Orientierung rückt in den Vordergrund

Seit der Jahrtausendwende ist die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit durch eine allmähliche Rezeption des sich vollziehenden Paradigmenwechsels in Richtung stärkerer Kohärenz und größerer Armutsorientierung geprägt. Dabei geht die allgemeine Tendenz dahin, sämtliche Analysen, Strategien und nicht zuletzt die Konzeption ländlicher Entwicklungsvorhaben an den in den Entwicklungsländern stattfindenden Prozessen zu orientieren. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass die Sektorpolitik sowie die Operationalisierung von Landesprogrammen im Sinne einer Kohärenz mit den nationalen Zielsetzungen und den Initiativen anderer Geber zu interpretieren ist. Darüber hinaus sind auch neue Formen der Kooperation, wie etwa Sector-Wide Approaches (SWAp) oder das Basket Funding von Komponenten des PRSP in Erwägung zu ziehen.

Paradigmenwechsel und Berücksichtigung neuer Instrumente

Schon seit längerem besteht die Tendenz, Einzelprojekte in Programme zusammenzuführen und damit die Kooperation transparenter und verbindlicher zu gestalten. Dieser Prozess soll in den nächsten Jahren weiter vertieft und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im noch stärkeren Maße als bisher

³¹ Diese Trends wurden im großen und ganzen von den Trägerorganisationen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen und haben gelegentlich zu einer Revision der eigenen Grundsätze und Leitlinien geführt. Die in der letzten Sektorpolitik angeführten Problembereiche (Nachhaltigkeit, Kommunikations- und Interpretationsprobleme, Wirksamkeit partizipativer Ansätze) sind trotz restriktiverer Förderungspolitik noch immer von Relevanz, konnten aber durch Ausschreibungsverfahren und selektive Auswahl der jeweiligen Partner vermindert werden und führen zunehmend zu einer Steigerung der Qualität in der Durchführung ländlicher Entwicklungsvorhaben.

als Komponenten nationaler Armutsbekämpfungsstrategien und -programme verstanden werden.

Die in der Mehrzahl dem Bereich Ländliche Entwicklung zuzuordnenden Projekte österreichischer Nichtregierungsorganisationen, welche in der Regel in Kooperation mit lokalen Partnern erfolgen und zumeist durch abgegrenzte Zielgruppe und Umfeld charakterisiert sind, werden im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit aus Mitteln der Kofinanzierung gefördert. Eine Beteiligung österreichischer Träger mit gegebener technischer und organisatorischer Fachkompetenz an der Umsetzung kohärenter ländlicher Entwicklungsstrategien und -programme wird jedoch uneingeschränkt begrüßt.

3.2. Die Erfahrungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Im Bereich „Ländliche Entwicklung“ hat in den vergangenen Jahren aufgrund einer intensiven Diskussion der verschiedenen Ansätze und Problemlagen auf internationaler Ebene ein Prozess hin zu einer deutlichen Konvergenz der Konzepte stattgefunden. Diese Angleichung kann unter anderem auf den laufenden Abstimmungsprozess im Rahmen der Europäischen Kommission zurückgeführt werden, der nicht nur der Erarbeitung und Diskussion von Strategien dient, sondern auch auf konkrete Formen der praktischen Kooperation und der Nutzung von Synergien bezogen ist.³²

- Es hat sich erwiesen, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht nachhaltig erfolgreich sein können, solange sie nicht mit der Förderung jener lokalen Institutionen und Organisationen Hand in Hand gehen, welche für die Planung und Koordination von Programmen erforderlich sind. Einer der entscheidenden Faktoren ist demnach der Aufbau und die Stärkung von Institutionen sowie die Entwicklung von Kapazitäten auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der zivilen Gesellschaft.
- Einig ist man sich auch darüber, dass sämtliche Planungs- und Entscheidungsprozesse nicht nur top-down, sondern in demokratischer Weise gleichzeitig von unten nach oben verlaufen müssen. Eine bloße Beteiligung der ländlichen Bevölkerung an im Wesentlichen durch technokratische Rationalität bestimmten Konzepten reicht in der Regel nicht aus, um deren Akzeptanz und Ownership zu sichern.³³

Aufbau und Stärkung von Institutionen ist unabdingbar

Stärkere Betonung von bottom-up, statt nur top-down

³² Die ersten Schritte im Rahmen dieses Prozesses wurden bereits vor einigen Jahren gesetzt, als man innerhalb der Europäischen Kommission zunehmend dazu überging, die ExpertInnentreffen in diesem Bereich dazu zu nutzen, um neben den fachlichen und praktischen Komponenten der EU-Entwicklungszusammenarbeit auch die strategischen Ausrichtungen von Sektorpolitiken zu diskutieren und die jeweiligen Dokumente der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ohne Preisgabe eigener Schwerpunkte und Interessenslagen im Sinne von Kohärenz und Komplementarität abzugleichen. An diesem Prozess, der im Jahre 2001 im Rahmen eines neugegründeten "Rural Forums" institutionalisiert wurde, sind mittlerweile auch multilaterale Organisationen (wie Weltbank und FAO) sowie andere DAC-Mitglieder beteiligt.

³³ Der Begriff "Ownership" wird in der aktuellen Diskussion gelegentlich nur auf die nationale Regierung bezogen. Diese Perzeption ist insofern eindimensional, als auf Ebene einzelner Programme natürlich auch der Bevölkerung (und vor allem den durch Maßnahmen betroffenen Zielgruppen) Ownership zukommen muss.

- Dies bedingt, dass eine detaillierte Untersuchung der jeweiligen lokalen Gegebenheiten (wie etwa der Ursachen und Bestimmungsgründe konkreter Problemlagen) als Grundlage jeder Konzeption und Maßnahme erforderlich ist.³⁴ Die dabei gewonnenen Daten und Erkenntnisse sind nicht nur programmrelevant, sondern sollen der Regierung auch als Basis zukünftiger Strategieformulierung dienen.
- Es herrscht im Wesentlichen Übereinstimmung darüber, dass in zahlreichen Entwicklungsländern zur Aufrechterhaltung des politischen Systems bisher eine Bevorzugung städtischer Bevölkerungsschichten und ihrer Interessen erforderlich war.³⁵ Man darf gespannt sein, in welchem Ausmaß die zunehmende Ausrichtung der nationalen Politik an den PRSPs eine Umverteilung vorhandener finanzieller Ressourcen zugunsten des ländlichen Raums und vor allem marginaler Gebiete nach sich zieht. Es könnte angenommen werden, dass eine Verbesserung der in diesen Zonen gegebenen Rahmenbedingungen (wie etwa der Beratung und bevorzugten Ausbildung der lokalen Verwaltung) in Hinkunft zunehmend Priorität genießen sollte.
- Im Sektor Landwirtschaft als einem Kernbereich der ländlichen Entwicklung ist der lange Zeit dominierende produktionsorientierte Ansatz durch das Primat der Analyse von Marktchancen und -bedingungen abgelöst worden. Als wesentlichste Herausforderung erscheint die Schaffung von Nachfrage für das in ländlichen und peri-urbanen Gebieten verfügbare oder mögliche Angebot. Dabei wird nicht nur der Quantität, sondern in zumindest gleichem Maße auch der Qualitätssteigerung Bedeutung beigemessen.
- Im Laufe der Zeit haben bestimmte Interessen- und Interventionsbereiche der Geber, die sich als angebotsorientiert herausgestellt haben, an Bedeutung verloren. Ein Beispiel dafür wäre etwa das Gebiet der „angepassten Technologie“, um welchen sich in den siebziger und achtziger Jahren vor allem Deutschland und die Schweiz verdient gemacht haben.
- Als Beispiel für einen Themenbereich, dem zunehmend mehr Beachtung geschenkt wird, mag die soziale und ökonomische Sicherheit der ländlichen Bevölkerung gelten, welche durch eine besonders hohe Krisenanfälligkeit (Witterungseinflüsse, Bürgerkrieg etc.) gefährdet ist. Derzeit laufen zahlreiche Programme zur Verminderung von Risiken, denen jedoch oft noch Pilotcharakter zukommt. In diesem Zusammenhang hat es sich als nützlich erwiesen, auf traditionelle Systeme der Risikoabsicherung aufzubauen und von ihren Möglichkeiten zu profitieren, anstatt in jedem Fall mit einer Neukonzeption, die allzu häufig an den institutionellen Erfahrungen der Industrieländer ausgerichtet ist, zu beginnen.

**Aufwertung
des
ländlichen
Raums durch
PRSP**

**Marktbe-
dingungen
und Nach-
frageorien-
tierung
sind zentral**

**Chancen
der Risiko-
minimie-
rung**

Sowohl aufgrund sektorpolitischer Erwägungen als auch der jeweiligen Kooperationspraxis haben sich bei den einzelnen Gebern unterschiedliche Schwerpunktsetzungen im Bereich Ländliche Entwicklung herausgebildet. (siehe Annex 3)

³⁴ Gegenwärtig wird in erster Linie an einem armutsorientierten Analyseinstrumentarium wie etwa Participatory Poverty Assessments und Human Resources Development Surveys gearbeitet. Im Wesentlichen wird dieser Prozess der Entwicklung so genannter Tool kits durch die Initiative der Weltbank getragen.

³⁵ Dies galt etwa bis weit in die neunziger Jahre für die Preispolitik betreffend Nahrungsmittel.

4. Ebenen und Ansatzpunkte der ländlichen Entwicklung

4.1. Ausgangspunkt: Analyse von Engpässen und Potenzialen im ländlichen Raum

Jeder Intervention im ländlichen Raum sollte eine detaillierte Untersuchung der gegebenen Situation, der Problemlagen und ihrer Ursachen vorausgehen. Dabei ist es erforderlich, konkrete Engpässe und Potenziale zu benennen sowie Möglichkeiten der jeweiligen Beseitigung respektive Nutzung aufzuzeigen. Bis vor kurzem hat sich die Entwicklungspolitik oft damit begnügt, eine Vielzahl von Einzelproblemen und Mängeln aufzulisten, wobei deren (oft vermeintliche) Lösung zum Endziel aller Maßnahmen uminterpretiert wurde. Dies führte in der Regel zum Entstehen von Wunschlisten und Vorhabenskatalogen, welche nur Teilaspekte und Partikularinteressen widerspiegeln.

Potenzialanalyse statt Problem-anamnese

Entwicklungszusammenarbeit muss in jedem Fall auf den im jeweiligen Zusammenhang verfügbaren Ressourcen (auch in finanzieller und personeller Hinsicht) aufbauen. Eine Nachhaltigkeit von Maßnahmen im ländlichen Raum ist auch nur dann möglich, wenn den vorhandenen Potenzialen mit Augenmaß begegnet wird. Lokalen Zielgruppen ist nicht nur eine Beteiligung an der Planung und Entscheidungsfindung, sondern im Fall von Interessenskonflikten eine weitgehendes Selbstbestimmungsrecht zuzugestehen.

Lokale Entwicklungsplanung als conditio sine qua non

In der Regel fehlt es den nationalen Regierungen sehr häufig an ausreichendem Wissen und vor allem konkretem Datenmaterial, um zur Formulierung von auf den jeweils spezifischen lokalen Kontext abgestimmten Einzelmaßnahmen zu gelangen. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass der Durchführung entsprechender Studien und Untersuchungen, deren Ergebnisse allen interessierten Partnern zugänglich zu machen sind, von Seiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit höchster Stellenwert eingeräumt wird. Geplante Maßnahmen müssen in jedem Fall mit allfällig bereits vorhandenen und von der dezentralen Ebene formulierten Entwicklungspläne (gemeint sind hier vor allem die Distrikte oder Gemeinden), welche ein wesentliches Instrument zur Umsetzung nationaler Zielsetzungen auf lokaler Ebene darstellen, abgestimmt sein.

Mangel an Daten für Planung und Vergleiche

4.2. Überlegungen zur Interventionsmethodik

Detailliertere Untersuchungen betreffend die Situation und Potenziale im jeweiligen lokalen Kontext, eine Erhebung der Prioritäten und Interessen der lokalen Bevölkerung sowie eine Analyse der Systemhintergründe ländlicher Armut ergänzen und interpretieren in der Regel die bereits vorhandenen nationalen Richtlinien und Strategien.

Im Rahmen von ländlichen Entwicklungsvorhaben sollten Planung, Entscheidungsfindung, deren Überprüfung sowie erste Durchführungsaktivitäten möglichst rasch und transparent aufeinanderfolgen, damit die Bereitschaft zur aktiven Beteiligung erhalten bleibt und frühzeitig zumindest einige konkrete Ergebnisse vorliegen. Aufgrund der üblicherweise zunächst bestehenden Distanz zwischen der lokalen Bevölkerung sowie den entscheidenden Ebenen von Regierung und Verwaltung ist es zumeist notwendig

Rascher Impact als wichtiges Symbol

gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und zu erhalten.

Dies erfordert ferner, dass Interventionen von Seiten der Zielgruppe tatsächlich nachgefragt werden. Probleme können entstehen, wenn in der Programmentwicklung nicht das Aktions-, sondern etwa ein Forschungsinteresse überwiegt. So werden etwa durch rein akademische Problemanalysen, im Rahmen derer eine Situation zunächst von allen Seiten theoretisch beleuchtet, jedoch zunächst nicht an die Durchführung konkreter Maßnahmen gedacht wird, die für eine nachhaltige Entwicklungsdynamik erforderlichen partizipativen Prozesse blockiert.³⁶

Nachfrageorientierte Lösungsvorschläge sind angesagt

4.3. Beteiligte und Interessen

Im Rahmen der Entwicklungspolitik ist es nicht nur nützlich, sondern auch notwendig, sich die Tatsache unterschiedlicher Rollen sowie divergenter Ausgangslagen und Interessen verschiedener Institutionen vor Augen zu halten, um den manifest oder latent vorhandenen Gegensätzen und Konflikten Rechnung tragen zu können.

Der nationalen Regierung kommt es zu, Langzeitvisionen und mittelfristige Strategien zu entwickeln, ein rechtliches Rahmenwerk zu schaffen, Planungs- und Koordinationsaufgaben auf gesamtstaatlicher Ebene gerecht zu werden sowie öffentliche Mittel unter anderem in Hinblick auf einen interregionalen Ausgleich zu investieren.

Rolle der nationalen Regierung

Die lokale Verwaltung steht vor der Aufgabe, die nationale Politik im jeweiligen Kontext zu interpretieren und umzusetzen, gleichzeitig jedoch den Interessen und Prioritäten der örtlichen Ebene zu entsprechen. Problematisch ist dabei vor allem die Tatsache einer weitverbreiteten, verhältnismäßig geringeren Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen, die fehlende Motivation aufgrund der Umstände von Milieu und Karriere sowie auch die oft als willkürlich empfundenen Konditionalitäten der nationalen Ebene.

Aufgaben auf lokaler Ebene

Die Nichtregierungsorganisationen repräsentieren in der Regel ein breites Spektrum zumeist formalisierter und registrierter Einrichtungen mit mehr oder weniger starken (internationalen) Partnerbeziehungen, eng oder weit definiertem Aufgabenbereich, größerer oder geringer Kompetenz und Repräsentativität sowie manchmal nicht deutlich erkennbaren Eigeninteresse. Es ist ein bemerkenswertes Charakteristikum der ländlichen Entwicklung, dass zumindest bis Ende des vergangenen Jahrhunderts ein großer Teil der Programmfinanzierungen und auch das Angebot sozialer Dienstleistungen von diesen nichtstaatlichen Organisationen erbracht wurde. Dabei waren Entscheidungen im eigenen Ermessen und Konkurrenz zueinander deutlicher ausgeprägt als die Abstimmung mit Ideen, Plänen und Kapazitäten der staatlichen Ebene, die oft nicht als Partner, sondern als Hindernis im Rahmen der Realisierung von Entwicklungsprogrammen betrachtet wurden. Sowohl für die nationale als auch lokale Ebene ist es in diesem Zusammenhang rational, diesen Einsatz von Mitteln auch unter Verzicht auf eine Mitentscheidung an der Verwendung dieser Finanzierungen hinzu-

Interessenspektrum von NGOs

³⁶ Es versteht sich von selbst, dass im Falle allfällig notwendiger Studien und Erhebungen primär die Kapazitäten nationaler und regionaler Forschungsinstitutionen zu nützen sind.

nehmen, solange damit auch Organisation und Verantwortlichkeit übertragen wird.³⁷

Die lokale Bevölkerung des ländlichen Raums ist in der Regel durch deutliche soziale Schichtung und gelegentlich durch unterschiedliche ethnische Herkunft und kulturelle Identität sowie in jedem Fall durch verschiedenartige Ressourcenausstattung und ökonomisches Potenzial charakterisiert. Dies manifestiert sich oft in einer Interessendivergenz sowie manchmal auch in Konflikten. Diverse soziale und kulturelle Differenzierungen bestimmen oft maßgeblich den Zugang zu Ressourcen und die Intensität einer Teilnahme am Entwicklungsprozess. Verschiedenste Formen des Ausschlusses sind nicht nur für das Kastenwesen in Indien charakteristisch, sondern zumeist alltägliche Realität der ländlichen Gesellschaft.

**Soziale
Differen-
zierung auf
lokaler
Ebene**

In vielen Fällen grenzt sich die verhältnismäßig kleine, jedoch wohlhabende und politisch entscheidende Elite mehr oder weniger stark von ihrem sozialen Umfeld ab. Durch diese und ähnliche soziologische Faktoren werden zumeist auch die Entwicklungsprozesse entscheidend determiniert.

Im ländlichen Raum ist der private Sektor des nicht-landwirtschaftlichen Bereichs gelegentlich durch die Dominanz einzelner oder weniger AnbieterInnen mit marktbeherrschender Stellung gekennzeichnet (Dies betrifft vor allem Transport und Großhandel). Hohes Investitionsrisiko und die nötige Absicherung von Gewinn akzentuieren häufig ein persönliches Naheverhältnis mit Vertretern der lokalen Verwaltung als örtlich maßgebender Entscheidungsinstanz.

**Eigenart
des priva-
ten Sektors**

Im gewerblichen Bereich (vor allem im Handwerk und Kleinhandel, einfache Dienstleistungen) sind die Unternehmensgrößen stärker differenziert, wodurch ein freierer Wettbewerb gegeben ist.

Im Wirtschaftszweig, der auf landwirtschaftlicher Produktion basiert, gibt es Großbetriebe nur in Gunstlagen mit gutem Marktzugang, sonst jedoch vor allem eine große Vielfalt von kleinen AnbieterInnen, denen oft noch wesentliche Merkmale des Unternehmertums fehlen.

War es früher im Rahmen einer Kooperation oft nur erforderlich, die Interessen und Potenziale all dieser möglichen Partner(organisationen) und anderer Beteiligter zur Kenntnis zu nehmen, so werden nach dem Prinzip des Ownerships die im Sinne eines Interessenausgleichs abgestimmten Prioritäten zur entscheidenden Determinante der Entwicklungszusammenarbeit schlechthin.

Ebenso wie auf manch nationaler Ebene ein Comprehensive Development Framework als zentrales Koordinationsinstrument geschaffen wurde, so sind auch auf lokaler Ebene Mechanismen erforderlich, um ähnliche Prozesse zur Bestimmung von Strategien, Identifikation und Integration in die Wege zu leiten. Als wesentlich dabei hat sich einerseits der Vorrang einer Erarbeitung detaillierter lokaler Entwicklungspläne und andererseits die Durchführung regelmäßiger Treffen von VertreterInnen aller Beteiligten und Interessierten,

**Bedarf an
abge-
stimmter
Planung
und Ko-
ordination**

³⁷ Tatsächlich muss man zur Kenntnis nehmen, dass es derzeit keinen einigermaßen effizienten Steuerungsmechanismus für die Tätigkeit von NGOs gibt, was aus nationaler Sicht aufgrund der regional und lokal ungleich verteilten Nutzen zu bedauern ist. Oft mangelt es auch untereinander bzw. in Relation zur Ebene der lokalen Verwaltung an jeder Form eines geregelten Informationsaustauschs. Dies ist etwa einer der Gründe für die Probleme im Rahmen der Erarbeitung von Distriktentwicklungsplänen, da ein großer Teil geplanter Vorhaben und Leistungen sowie deren voraussichtliche Dotierung öffentlich gar nicht bekannt ist.

den so genannten „Stakeholders“ zur Gewährleistung von Information und Transparenz sowie Mitbestimmung und Verantwortlichkeit herausgestellt.

4.4. Zielgruppen der ländlichen Entwicklung

Im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit haben sich in den allerletzten Jahren die Schwerpunkte ein wenig verschoben, wobei die früher dominierenden ökonomischen und sozialen Dimensionen im Wesentlichen durch eine stärkere Betonung politischer und institutioneller Aspekte ergänzt wurden. Darüber hinaus steht heute nicht nur die Gruppe der landwirtschaftlichen ProduzentInnen einseitig im Mittelpunkt von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, sondern in der Regel sämtliche potenzielle Nutznießer einer Verbesserung des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen.

Die Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich im Bereich der ländlichen Entwicklung einerseits auf die marktorientierte (jedoch noch nicht marktintegrierte) kleinbäuerliche Bevölkerung als prioritäre Zielgruppe sowie andererseits auf eine Verbesserung bzw. Optimierung der Subsistenzwirtschaft (Dies entspricht in der nachstehenden Abbildung 2 den mit B und C bezeichneten Zielgruppen, die in der Regel auch im Rahmen nationaler Armutsstrategien ein entscheidender Stellenwert zukommt). ProduzentInnen mit hohem Akkumulationspotential bedürfen dagegen kaum einer Förderung durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Besonders marginalisierte und extrem arme Bevölkerungsgruppen sind zwar gelegentlich Adressaten einer Unterstützung, bedürfen aber in der Regel eher der mittel- bis langfristigen Nothilfe.

**Förderung
von Klein-
bauern und
direkte
Armuts-
minderung**

Die Auswahl des Ansatzes und der Interventionsbereiche hängen im großen Ausmaß von der jeweiligen lokalen Situation, der gegebenen Ausstattung an Ressourcen, der Bereitschaft zur Teilnahme an Planungsprozessen und der Erbringung von Eigenleistungen ab.

Maßnahmen einer Unterstützung der ländlichen Bevölkerung sind in zahlreichen Erscheinungsformen denkbar: Sie schließen Ergänzungsprogramme zur Nothilfe³⁸ (wie etwa im Falle von Bürgerkriegen oder Naturkatastrophen), multi-sektorielle Vorhaben zur Regional- und Distriktentwicklung und auch Beiträge zu Sektorinvestitionsprogrammen mit ein.

Die nachstehende Abbildung vermittelt einen idealtypischen Entwurf von Förderungsmaßnahmen entsprechend den Potenzialen verschiedener Zielgruppen sowie diesbezüglich mögliche Interventionsbereiche). Neben dem erklärten Ziel der Armutsminderung muss gleichzeitig ein weiteres mögliches Absinken in Armut verhindert bzw. bereits erreichter Wohlstand abgesichert werden.

³⁸ Dieser Bereich sollte von der eigentlichen Entwicklungszusammenarbeit aufgrund unterschiedlicher Zielorientierung und Interventionsinstrumentariums deutlich abgegrenzt werden. Dennoch ist zu bedenken, dass Maßnahmen der Not- und Katastrophenhilfe in der Regel einen starken Einfluss auf die Rahmenbedingungen, die Konzeption und den Erfolg ländlicher Entwicklungsprogramme ausüben.

Abbildung 2: Zuordnung möglicher Interventionsbereiche entsprechend den Potenzialen verschiedener Zielgruppen:

<p>Zielgruppe A: Ländliche Haushalte mit großem Produktionspotenzial und starker Marktorientierung inklusive einträglichen Nebenerwerb</p>	<p>Mögliche Maßnahmen: Technologische Optimierung von Produktionssteigerung & -diversifikation, Investitionsförderung (z. B. Lagerhaltung, Transport und Kommunikation), Teilhabe an Interessensvertretungen mit lokaler und regionaler Reichweite</p>
<p>Zielgruppe B: Ländliche Haushalte mit ausreichenden Ressourcen und einem Potenzial zur Überschussproduktion oder Zuerwerb</p>	<p>Mögliche Maßnahmen: Produktionssteigerung und -diversifikation, Produktveredelung und Weiterverarbeitung, Verbesserung des Zugangs zu Märkten und Kapital, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, Teilhabe an Interessensvertretungen und Assoziationen mit lokaler Reichweite</p>
<p>Zielgruppe C: Ressourcenarme ländliche Haushalte ohne Potenzial eines Zuerwerbs</p>	<p>Mögliche Maßnahmen: Ernährungssicherung durch Verbesserungen in Produktion und Vermarktung, Verminderung der Arbeitsbelastung, Sicherung des Zugangs zu Information und der Teilhabe am Entwicklungsprozess</p>
<p>Zielgruppe D: Marginalisierte Bevölkerungsteile, Landlose, Flüchtlinge</p>	<p>Mögliche Maßnahmen: Humanitäre Hilfe, Sicherung der individuellen oder kollektiven politischen und sozialen Rechte, Übertragung von Landnutzungstiteln</p>

4.5. Ansatzpunkte der ländlichen Entwicklung

Maßnahmen der ländlichen Entwicklung sind in der Regel mit folgenden Ansätzen verbunden:

- ⇒ Erhöhung der landwirtschaftlichen sowie auch der nicht-landwirtschaftlichen Produktivität zur Verminderung der Armut,
- ⇒ Produktionssteigerung und -diversifikation im Einklang mit einer Erhaltung der natürlichen Ressourcen,
- ⇒ Förderung von Austauschbeziehungen und Markttransaktionen zur Erhöhung der Einkommen,
- ⇒ Entwicklung von Institutionen, wobei auf traditionelle Organisationsformen sowie die Gewährleistung von Repräsentation und Teilhabe Bedacht zu nehmen ist,
- ⇒ Entwicklung von menschlichen Ressourcen und Stärkung von Kapazitäten, welche sich im ländlichen Raum nicht nur auf die formale, sondern in ganz wesentlichem Ausmaß auf die non-formale Bildung bezieht
- ⇒ Inter-sektorielle Verflechtungen vor allem betreffend die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft, des informellen Handwerks und kleingewerblichen Zuerwerbs, soziale Dienstleistungen und der Schaffung von Basisinfrastruktureinrichtungen sowie

⇒ Förderung von Strategien zur Schaffung eines günstigen politischen Umfelds (enabling environment)

Ländliche Entwicklung umfasst in der Regel multi-sektorielle Maßnahmenbündel, die sich auf die Beseitigung unterschiedlicher Entwicklungsbarrieren konzentrieren. Die Auswahl, Gestaltung und Akzeptanz von Einzelmaßnahmen wird heute immer stärker durch politische und wirtschaftliche Erwägungen und nicht so sehr – wie in der Vergangenheit – durch technische Überlegungen bestimmt. Gerade aus diesem Grunde ist eine integrierte Betrachtungsweise, auch wenn in manchen Bereichen keine konkreten Maßnahmen vorgesehen werden, unverzichtbar. Wesentlich dabei ist die weitgehende Erarbeitung und Bewertung von Konzepten und Aktivitäten durch die Betroffenen selbst.

Ganzheitliche Betrachtung ist notwendig...

Ein derartiger, jede Form des Paternalismus vermeidender Ansatz allein genügt jedoch nicht, um breitenwirksame Entwicklungsimpulse im ländlichen Raum auszulösen. Es ist vielmehr ein kohärenter, alle Beteiligten und Ebenen berücksichtigender politischer Entwurf, der weit über den üblichen Aktionsbereich der ländlichen Entwicklung hinausgeht, eine der Voraussetzungen für spürbare und nachhaltige Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit (Siehe nachstehende Abbildung).

...sowie kohärente Entwürfe sind unabdingbar

Abbildung 3: Die mögliche Zuordnung von für die ländliche Entwicklung entscheidenden Aktionsfeldern in Relation zur jeweiligen Interventionsebene

Räumliche Ebene	Maßnahmen
Lokale Ebene	<p><u>allgemein:</u></p> <p>⇒ Förderung der Nutzung lokaler Potenziale und Ressourcen mittels optimierter Verfahren sowie Schaffung eines günstigen Umfelds für die Implementierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (entsprechend den Prioritäten lokaler und nationaler Pläne/PRSP)</p> <p><u>im Speziellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transformation der Subsistenzproduktion³⁹ unter Einbeziehung der Aspekte eines verbesserten Ressourcenschutzes • Erhaltung oder Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit und Erosionsschutz • Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der Pflanzengesundheit (indirekter Pflanzenschutz) und Entwicklung von ökologischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Schädlingen und Pflanzenkrankheiten (direkter Pflanzenschutz) • Verbesserung der Tierhaltung und Viehzucht (inklusive veterinärmedizinischer Dienste) • Förderung lokal angepasster Produktions-, Lagerungs-, Verarbeitungs- und Konservierungsmethoden • Verbesserung des Marktzugangs (Bereitstellung von Marktinformationen, Standardisierung, Qualitätskontrolle und Unterstützung bei der Exploration mögliche Märkte, vor allem betreffend Nischenprodukte⁴⁰)

³⁹ Vergleiche Kapitel 5.2.2.

⁴⁰ Im Rahmen der ländlichen Entwicklung werden gelegentlich kleinere Investitionen in den Ausbau von Transportwegen oder die Verbesserung von Marktinfrastrukturen getätigt, welche den lokalen Prioritäten und Plänen entsprechen. Großräumige Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (wie etwa kapitalintensive Investitionen in den Straßenbau bzw. dessen Erhaltung) sind keine traditionelles

	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung zugunsten ländlicher Organisationen, Interessensvertretungen und genossenschaftsähnlicher Zusammenschlüsse • Unterstützung bei der Erarbeitung lokaler Entwicklungspläne sowie der Förderung von Kommunikation und Informationsflüssen • Förderung lokaler Initiativen und partizipativer Strukturen sowie der Formulierung gemeinsamer Anliegen • Maßnahmen der Entwicklung menschlicher Ressourcen durch Ausbildung und Training auf lokaler Ebene • Maßnahmen zur Förderung der Produktions- und Einkommensdiversifikation sowie Unterstützung des kleingewerblichen Zuerwerbs (inklusive Beratung betreffend Technologie; Marktpotenzial und Management) • Erarbeitung von Konzepten für den jeweiligen Kontext angepassten Finanzdienstleistungen • Sicherstellung des Eigentums durch Vermessung und Verteilung von Land sowie Übertragung von Besitztiteln
Regionale Ebene⁴¹	<p><u>allgemein:</u></p> <p>⇒ Förderung des lokal-regionalen Interessensausgleichs durch kohärente Planung und Koordination von Prioritäten</p> <p><u>im Speziellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Zusammenarbeit von Initiativen der lokalen Ebene • Förderung des Aufbaus von Verbänden und Interessensvertretungen • Förderung der intraregionalen Kommunikation und Verkehrserschließung • Verbesserung der Beziehungen zwischen ländlichen Räumen und urbanen Zentren
Nationale Ebene	<p><u>allgemein:</u></p> <p>⇒ Schaffung von Rahmenbedingungen und Anreizen zur chancengleichen Entwicklung des ländlichen Raums</p> <p><u>im Speziellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Formulierung einer armutsorientierten Wirtschafts- und Strukturpolitik, welche der Förderung marginaler ländlicher Entwicklungsräume dient • Schaffung produktionsorientierter Anreize (Beseitigung von Preissubventionen und Förderung des Wettbewerbs) • Revision und Neukonzeption ländlicher Beratungsdienste⁴² • Unterstützung der Dezentralisierung von fiskalischen, administrativen und politischen Entscheidungsprozessen • Unterstützung der Interessensartikulation der Bevölkerung im Rahmen der Neuformulierung von PRSPs • Unterstützung der Formulierung von Gesetzesvorlagen zur Erreichung einer gleichberechtigten Beteiligung von Frauen am Entwicklungsprozess • Unterstützung der Integration und Förderung benachteiligter und marginalisierter Gruppen (wie etwa Minderheiten)⁴³ • Beobachtung der Berücksichtigung und Umsetzung internationaler Verträge und Abkommen (wie etwa hinsichtlich Umwelt und Kinderarbeit) im Rahmen der Formulierung nationaler Strategien

Aufgabengebiet der ländlichen Entwicklung, sondern dem Sektor „Transport“ zuzurechnen.

⁴¹ Regionale Ebene bezieht sich in diesem Fall auf ein großräumiges Gebiet innerhalb eines Nationalstaates, das in der Regel über eigene politische, administrative Strukturen verfügt und sich aus einigen Distrikten zusammensetzt.

Inter- nationale Ebene	<p><u>allgemein:</u></p> <p>⇒ Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländern auf den internationalen Märkten</p> <p><u>im Speziellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Öffnung der Märkte des Nordens für Güter und Dienstleistung aus dem Süden (Beendigung des Protektionismus) • Unterstützung von supranationalen Zusammenschlüssen von Entwicklungsländern • Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern im Rahmen von WTO, ACP-EU Partnership Agreement etc. • Teilnahme am Politikdialog innerhalb der Europäischen Kommission, mit bi- und multilateralen Gebern sowie am laufenden Diskussionsprozess von Arbeitsgruppen • Reform der Agrarpolitik der Industrieländer und der Ökologisierung der Landwirtschaft • Aktive Erschließung und Entwicklung neuer Märkte (vor allem für biologische Produkte im Netzwerk des Fair Trade)
---------------------------------------	---

5. Strategien und Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

5.1. Zielsystem

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit ist im Bereich der ländlichen Entwicklung vor allem bemüht, die weitverbreitete Armut zu mindern und somit nachhaltige Beiträge zum übergeordneten Ziel der umfassenden menschlichen Entwicklung⁴⁴ zu leisten.

**Armuts-
minderung
als
Oberziel**

⁴² In diesem Zusammenhang erfolgt derzeit ein Übergang von der Angebots- zur Nachfrageorientierung sowie die Zulassung privater Anbieter.

⁴³ Derartige konkrete Unterstützungen sind vor allem im Rahmen der Distrikt- und Regionalentwicklung denkbar. Die Zuordnung zur nationalen Ebene wurde gewählt, da es sich in den meisten Fällen um ein gesamtgesellschaftliches Problem handelt, dass durch politische Maßnahmen zu lösen ist.

⁴⁴ Menschliche Entwicklung (*human development*) ist ein Prozess, durch den die Wahlmöglichkeiten von Menschen - durch Erweiterung ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten - vergrößert werden. Dazu gehören zunächst einmal die Fähigkeit ein langes und gesundes Leben zu führen und über Wissen sowie Ressourcen zu verfügen, die für ein Leben in Würde notwendig sind. Zusätzlich sind aber auch Bereiche wie Partizipation, Sicherheit, Nachhaltigkeit und gesicherte Menschenrechte notwendig, um kreativ und produktiv zu sein sowie um Selbstachtung, Ermächtigung und das Gefühl einer Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft zu haben. Siehe dazu: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2000*, UNDP, Seite 22.

Dieses Anliegen ist im Wesentlichen mit folgendem Zielsystem verbunden:

- Sicherung der Lebensbedingungen durch Gewährleistung des Zugangs sowie der Erhaltung und Vermehrung natürlicher Ressourcen als Grundlage von Produktion und Ernährung,
- Verbesserung der Produktions- und Marktbedingungen, um das Angebot an und den Zugang zu Nahrungsmitteln zu erhöhen sowie das Einkommen der lokalen Bevölkerung zu steigern,
- Aufbau und Stärkung der Kapazitäten lokaler Institutionen, Organisationen und Initiativen, um ein verbessertes Angebot an sozialen Dienstleistungen sowie eine effiziente Vertretung der Interessen sämtlicher Bevölkerungsgruppen zu erreichen,
- Förderung der Integration sowie der gleichberechtigten Teilhabe der ländlichen Bevölkerung an der eigenen Entwicklung und ihrer Mitbestimmung an sämtlichen sie betreffenden Entscheidungen sowie Ermöglichung der Mitwirkung an allen relevanten politischen Prozessen und Abläufen im eigenen Lebensbereich.

5.2. Strategien und Interventionsbereiche

Vor allem im Hinblick auf die zukünftige Implementierung von PRSPs auf lokaler Ebene ist es erforderlich, allfällige Sektorinvestmentprogramme mit dezentralen Systemen einer koordinierten Regionalplanung zu verbinden.⁴⁵

Wiederentdeckung der Bedeutung der Regionalplanung

5.2.1. Gewährleistung des Zugangs, der Erhaltung und Vermehrung natürlicher Ressourcen

Diesem Bereich sind folgende Maßnahmen zuzuordnen:

- ⇒ Landvermessung und Sicherung des Zugangs zu Grund und Boden
- ⇒ Erarbeitung von Land- und Flächennutzungsplänen
- ⇒ Propagierung von angepassten Systemen des Umgangs mit natürlichen Ressourcen (Natural Resource Management)
- ⇒ Erhaltung und Schutz der Biodiversität sowie vorrangige Nutzung lokal angepasster Arten und Sorten
- ⇒ Propagierung und Einsatz von Konzepten einer ökologisch verträglichen Landwirtschaft
- ⇒ Vermeidung von Erosion durch Überweidung, Abholzung etc.
- ⇒ Erhaltung und Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit (durch vorrangige Verwendung organischer Düngemittel)
- ⇒ Naturnahe Schädlingsbekämpfung
- ⇒ Baumpflanzung und Aufforstung

- Die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Land bildet eines der grundlegenden und prioritären Anliegen, wobei Maßnahmen der Vermessung sowie der Übertragung von Besitztiteln vorrangige Bedeutung zukommt. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Erarbeitung von Land- und Flächen-

Sicherung der Verfügbarkeit von Land als prioritäres Anliegen

⁴⁵ Diese Forderung wird immer öfter im Zusammenhang mit aktuellen Evaluierungen erhoben (Vergleiche etwa: Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Sambia: Unterstützung des landwirtschaftlichen Sektorinvestitionsprogramms (ASIP) in der Südprovinz http://www.bmz.de/themen/erfolgskontrolle/fachinfo_zep/projektevaluierungen/evalbericht53)

nutzungsplänen sowie dem Geographic Information System (GIS) als möglichem Instrument im Rahmen deren Erarbeitung zu.

Die Erfahrung zeigt, dass die Konzeption einer Landreform ungleich einfacher ist als deren politische Durch- und praktische Umsetzung. Es ist ferner besonders darauf zu achten, dass für Frauen ein gleichberechtigter Zugang zu Land gewährleistet wird (Auf die Problematik möglicher Konflikte zwischen – unter Umständen erst zu schöpfenden – nationalem Recht und traditionellem Recht muss Bedacht genommen werden).

- Die Nutzung natürlicher Ressourcen⁴⁶ bildet einen wesentlichen Teil der Existenzgrundlage der ländlichen Bevölkerung in Entwicklungsländern. Dieser Umstand wird oft unterschätzt, muss aber im Rahmen ländlicher Entwicklungsvorhaben in jeden Fall in Betracht gezogen werden. Ein großer Teil des Einkommens (Schätzungen belaufen sich auf etwa vierzig Prozent) stammt aus jener Primärproduktion, die nicht unmittelbar mit den konventionellen Erwerbszweigen Feldbau und Tierhaltung in Verbindung steht.
- Einer der wesentlichsten Zielkonflikte des ländlichen Raums ist die bei abnehmenden Ressourcen stärker in den Vordergrund tretende Konkurrenz verschiedener Produktionsweisen und Nutzungen (wie etwa im Falle von Ackerbau und Viehzucht). Diesem Problem ist in vielen Fällen durch partizipativ erarbeitete Landnutzungspläne zu begegnen.
- Das Verfügungsrecht über natürliche Ressourcen ist nicht nur ökonomisch bedeutsam, sondern spiegelt auch sozialen Status und Identität wieder.
- Konzepte einer ökologischen verträglichen Landwirtschaft (wie etwa organische Düngung und natürliche Schädlingsbekämpfung) werden angenommen, wenn sich neue Marktchancen eröffnen und das Risiko vermindert Erträge und Einkommen auszuschließen ist.
- Große Bedeutung kommt der Verfügbarkeit von angepasstem und durch natürliche Selektionsmethoden oder Zuchtwahl verbessertem Saat- und Pflanzgut zu.⁴⁷ Das Angebot angeblich oder tatsächlich leistungsstarker Produkte der Agroindustrie mit unklarem Kosten-Nutzen-Verhältnis samt damit verbundener Abhängigkeiten hat für den Großteil der kleinbäuerlichen Bevölkerung in den Entwicklungsländern keine Bedeutung.

Natürliche Ressourcen als Existenzgrundlage

Vermeidung von Risiko steht im Vordergrund

5.2.2. Verbesserung der Produktions- und Marktbedingungen

Diesem Bereich sind folgende Maßnahmen zuzuordnen:

- ⇒ Steigerung der Produktivität in Landwirtschaft (unter anderem durch Optimierung des Technologieeinsatzes in der Pflanzenproduktion und Tierhaltung)
- ⇒ Sicherung einer ausreichenden Eigenversorgung an Nahrungsmitteln
- ⇒ Verbesserung der Austausch- und Marktbeziehungen zwischen ländlichen Räumen und urbanen Zentren

⁴⁶ Dabei handelt es sich in erster Linie um Wildfrüchte und -gemüse, Feuerholz, Heilkräuter, Gräser, Naturdünger etc. (Vergleiche: *Poverty Reduction Strategy Sourcebook "Rural Poverty"*, page 29, Worldbank Webseite: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/rural/rural.htm>)

⁴⁷ Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung überlieferten Wissens und traditioneller Sorten, welche in der Regel vor allem Vorteile im Hinblick auf eine Verminderung der Produktionsrisiken besitzen.

- ⇒ Verbesserung der Marktinformation zur Erkennung von Chancen und Verminderung von Transaktionskosten
- ⇒ Erschließung von Absatzmöglichkeiten vor allem im Sinne eines Fair Trade
- ⇒ Entwicklung und Einsatz von angepassten Finanzdienstleistungen
- ⇒ Neuordnung des ländlichen Beratungswesens
- ⇒ Vermeidung von Ernteverlusten und Schwund (vor allem durch verbesserte Methoden der Lagerhaltung und Konservierung)
- ⇒ Nutzung von Potenzialen der Einkommensdiversifikation (z. B. Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, Handwerk und Kleingewerbe sowie unter gewissen Einschränkungen die Förderung eines sozial und ökologisch verträglichen Tourismus)

- Ein Großteil der landwirtschaftlichen Produktion erfolgt in klein- und kleinstbäuerlichen Betrieben, die in der Regel eine äußerst geringe Produktivität aufweisen. Dabei reichen die erzeugten Mengen oft gerade nur zur Sicherung der eigenen Subsistenz und gelegentlicher Überschüsse für den Verkauf am lokalen Markt. Eine Transformation der Subsistenzwirtschaft⁴⁸ kann zwar theoretisch durch Steigerung und Intensivierung der Produktion, praktisch jedoch nur durch marktorientierte Diversifizierung und Variierung der Einkommensquellen erreicht werden.

Transformation der Subsistenzwirtschaft

Während die klein- und kleinstbäuerliche Produktion ein Tätigkeitsfeld der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit darstellt, ist die großbetriebliche Landwirtschaft – sei es in Staats- oder Privateigentum – kein Förderungsbereich. Nichtsdestoweniger ist die Rolle derartiger Unternehmen im Rahmen konkreter Programmplanungen zu berücksichtigen, da durch sie die Marktbedingungen entscheidend determiniert werden.

Agrobusiness kein Förderungsbereich der OEZA

- In vielen Entwicklungsländern ist die Ernährungssicherheit der Bevölkerung eines der beherrschenden Themen und oft Teil einer gesamt-nationalen Strategie. Damit wird jener Zustand einer ganzjährigen Versorgung mit Nahrungsmitteln in ausreichender Menge und Qualität – entweder aus eigener Erzeugung oder durch Zukauf auf dem lokalen Markt – bezeichnet.

Ernährungssicherheit als beherrschendes Thema

Nahrungsmittelhilfe (die Beschaffung und Lieferung von oft subventionierten Lebensmitteln aus dem Ausland) ist aufgrund ihrer marktverzerrenden Wirkung und der Tendenz zur Förderung externer Abhängigkeiten kein Instrument der ländlichen Entwicklung, sondern nur eine vorübergehende Maßnahme im Katastrophenfall (Dürre, Überschwemmung etc.) oder zur Unterstützung von Menschen, die vorübergehend oder dauernd außerhalb des Marktsystems stehen.⁴⁹ In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung von Präventivmaßnahmen für Katastrophenfälle hinzuweisen, wobei die Einrichtung entsprechender Vorwarnsystemen sowie effizienter Systeme der Lagerhaltung im Mittelpunkt stehen.

⁴⁸ Unter Transformation der Subsistenzwirtschaft wird in diesem Zusammenhang ihre Veränderung bzw. Ergänzung, nicht jedoch ihre Beseitigung verstanden. Die Subsistenz bleibt weiterhin als Risikoschwelle und Grundlage der kleinbäuerlichen Existenz bestehen, doch sind nachhaltige Entwicklungsprozesse nur möglich, wenn zusätzliche Chancen und Ressourcen genutzt werden.

⁴⁹ Aus Sicht der ländlichen Entwicklung hat jedoch auch dieses Instrument die üblichen und notwendigen Vorbedingungen jeder Intervention zu erfüllen, nämlich eine genaue Analyse des Status, der konkreten Problemlage, der Problemdauer und des konkreten Bedarfs.

- Die landwirtschaftlichen Beratungsdienste vieler Länder (deren Ursprung oft noch in der Kolonialzeit liegen, als sie wichtigstes Instrument der Verbreitung des Anbaus von cash-crops waren) sind nach wie vor eher auf Maximierung des Ertrags, denn auf die Kriterien der naturnahen Produktion und der Standortgerechtigkeit ausgerichtet, wobei den zu vermittelnden Inhalten der Beratung besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist.

**Beratung
als
Instrument**

Es ist davon auszugehen, dass derartige Dienstleistungen ohne ansehnliche Kostenbeteiligung von Seiten der Kunden nicht nachhaltig zu finanzieren sind. Daraus ergibt sich das Dilemma, dass nur einigermaßen gewährleistete Rentabilitätserwartungen die Grundlage einer Nachfrage nach Beratung bilden und mögliche andere einzel- oder gesamtwirtschaftliche Nutzen in den Hintergrund treten.

- Lange Zeit bildete die so genannte „Technische Hilfe“ das Rückgrat jeder Entwicklungszusammenarbeit, die vor allem durch Einsatz ausländischer Fachberater darauf abzielte, Wissen und Fertigkeiten zu vermitteln. Heute kann davon ausgegangen werden, dass in vielen Fällen bereits eine ansehnliche Anzahl an möglichen nationalen Partnerinstitutionen und einheimischen TechnikerInnen zur Verfügung steht, deren Erfahrung noch nicht ausreichend genutzt wird.
- Der Bereich der so genannten „angepassten Technologie“ ist aufgrund seiner Angebotsorientierung und der Tendenz, Problemlösungen exogen zu entwickeln, kritisch zu hinterfragen. Seine Bedeutung ist – von Hilfen zur Arbeitersparnis abgesehen – nur mehr im Fall unmittelbarer Anwendung und gesicherter Nachfrage gegeben.
- Im Bereich der ländlichen Entwicklung erscheinen unter bestimmten Umständen kooperative Organisationsformen als nach wie vor wichtig und vorteilhaft. Dies gilt im Wesentlichen für den Fall von ProduzentInnen mit besonders schwacher einzelwirtschaftlicher Basis und vor allem im Hinblick auf Vermarktung.
- Dem schwierigen Bereich der Finanzdienstleistungen im marktfernen ländlichen Raum sollte besondere Aufmerksamkeit zukommen. Dabei ist zu beachten, dass in diesem Milieu in der Regel Kreditvergabe und -rückzahlung mit konkreter Güter- und Leistungstransaktion verbunden sein müssen, um den besonderen Umständen (wie etwa möglichem familiären Druck auf Frauen) gerecht zu werden. Von manchen etablierten Mikro-kreditorganisationen wird der marginale ländliche Raum aufgrund hoher Kosten, großen Risikos und mangelnder strategischer Bedeutung gemieden. Es ist im Einzelfall abzuwägen, ob und in welcher Weise in diesem Umfeld das Erfordernis einer mittelfristigen Rentabilität dem Ziel einer Dynamisierung der lokalen Wirtschaft untergeordnet werden kann.

**Abkehr von
technische
r Hilfe**

**Finanz-
dienst-
leistungen
als schwie-
riger, aber
notwendi-
ger Bereich**

5.2.3. Aufbau von Institutionen und Kapazitätsentwicklung (Institution building and capacity development)

Diesem Bereich sind folgende Maßnahmen zuzuordnen:

- ⇒ Erhebung und Dokumentation armuts- und entwicklungsrelevanter Daten
- ⇒ Entwicklung und Einsatz angepasster non-formaler Bildungsangebote
- ⇒ Organisationsberatung und Verbesserung des Finanzmanagements lokaler Verwaltungen
- ⇒ Beiträge zur Erstellung von Konzepten der Finanzierung öffentlicher Investitionen und Dienstleistungen
- ⇒ Unterstützung der Erarbeitung lokaler Entwicklungspläne
- ⇒ Verbesserung des Informationsaustausch zwischen ländlichen Räumen und urbanen Zentren
- ⇒ Training in Konzept- und Programmformulierung
- ⇒ Unterstützung in der Rezeption und Verbreitung nationaler Richtlinien und Verfahren
- ⇒ Förderung der Informationsflüsse in horizontaler und vertikaler Richtung

- Im Rahmen der ländlichen Entwicklung wird der Nutzen und die Wirkung formeller Ausbildungen (wie sie etwa landwirtschaftliche Fachschulen anbieten) gelegentlich falsch eingeschätzt. Die praktische Umsetzung theoretischer Kenntnisse im eigenen Lebenszusammenhang erweist sich – ohne gleichzeitige Veränderung der übrigen Rahmenbedingungen – oft als schwierig, was nachhaltige Demotivation und Abwanderung nach sich zieht.
Aus diesem Grund müssen Maßnahmen einer Entwicklung von Kapazitäten in der Regel maßgeschneidert und punktgenau konzipiert werden, wobei auf die Ausgangslage der TeilnehmerInnen (unter anderem deren Interessen und Bildungsniveau) Bedacht zu nehmen ist.
- Ausbildung wird vor allem dann als wertvolles Gut betrachtet, wenn einerseits Mitbestimmung in den Inhalten (vor allem auch durch regelmäßige Anpassung während der Kurse) möglich ist und andererseits ein den Verhältnissen entsprechender, oft nur symbolischer Eigenbeitrag verlangt wird.
- Es ist zu prüfen, ob zur Nutzung von Synergien nicht ein offenes Angebot an Fortbildung (zum Beispiel in den Bereichen Projektplanung und Finanzmanagement) geschaffen werden kann, das – nach erfolgter Definition bestimmter Kriterien – grundsätzlich allen lokale Institutionen und Organisationen (von der lokalen Verwaltung hin zu Vertretern von Interessens- und Selbsthilfegruppen) zur Verfügung steht. Gemeinsames Lernen ist einer der wesentlichsten Katalysatoren für gegenseitiges Verstehen und Zusammenarbeit.
- Es ist von Vorteil, für derartige Fortbildungen – die es gelegentlich bereits in standardisierter Form gibt – die Kompetenz von Fachleuten der nationalen Ebene (wie etwa jener der Ministerien und anderer Dienststellen) zu nutzen. Dies führt nicht nur zu einem beiderseitig erweiterten Erfahrungshorizont, sondern zu verhältnismäßig dauerhaften Informationsbeziehungen und Netzwerken.

Mögliche Ansätze für Capacity building

Neue Chancen durch Nutzung von Synergien

- Oft vernachlässigte jedoch unabdingbare Wissensbereiche sind die Erhebung und Dokumentation von Daten sowie einfache Formen des Informationsmanagements. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf zu achten, dass nicht der Erwerb praktischer Kenntnisse dem symbolträchtigen Bereich „Ausstattung“ (zum Beispiel mit Computern und anderen Kommunikationsmitteln) nachgeordnet wird.

Neben einer Verbesserung des Informationsaustauschs und der -dokumentation auf lokaler Ebene, muss auch der Kommunikationsfluss zwischen den verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national) gewährleistet sein.

5.2.4. Partizipation und Ermächtigung (Empowerment)

Diesem Bereich sind folgende Maßnahmen zuzuordnen:

- ⇒ Förderung von Dezentralisierung und Demokratisierung als wesentliche Grundbedingung von Teilhabe und Mitsprache im ländlichen Raum
- ⇒ Förderung eines Community Driven Development als notwendige Ergänzung der Regierungspolitik
- ⇒ Sicherung der gleichberechtigten Teilnahme von Frauen an allen Prozessen und Entscheidungen
- ⇒ Förderung von Zusammenschlüssen und Unterstützung der Formulierung gemeinsamer Anliegen
- ⇒ Förderung von Solidarformen des Risikoausgleichs zur Erhöhung der sozialen Absicherung
- ⇒ Förderung der Teilhabe von MigrantInnen an der Entwicklung ihres Herkunftsgebiets⁵⁰
- ⇒ Förderung von Kommunikation und der Verbreitung von Nachrichten
- ⇒ Beteiligung an der Dotierung von Community- oder Social Development Funds⁵¹

- Eine Anzahl von Partnerländern hat hinsichtlich Dezentralisierung und Demokratisierung beträchtliche Erfolge aufzuweisen. Dennoch geht die Umsetzung einer Reform lokaler Verwaltung – die in der Regel bis auf Dorfebene hinunterreicht – nur langsam voran.
- Komplementär zum Prinzip des Ownerships und des Makromanagements auf Ebene der nationalen Regierung ist die notwendige Unterstützung der Initiative lokaler Bevölkerung, die in diesem Sinne nicht als Zielgruppe, sondern als Partner angesehen wird. Die „Community“ wird damit neben

**Reform
lokaler
Verwaltung**

**Community
als dritte
treibende
Kraft**

⁵⁰ Es hat sich als äußerst nützlich herausgestellt, jene Gruppe der Gebildeten und beruflich Erfolgreichen, die aus der jeweiligen Gegend stammen und mit ihr noch verbunden sind, in beratender Funktion mit einzubeziehen. Dieser Personenkreis ist auch im Hinblick auf potenzielle Investitionen in die lokale Ökonomie von Bedeutung.

⁵¹ Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit hat im Rahmen der bilateralen Kooperation bereits in den achtziger Jahren Erfahrung in der Anwendung dieses Instruments gesammelt und mit dem Pilotvorhaben „Dorfentwicklungsfonds Comoe“ (Burkina Faso) ein auch von anderen Gebern beachtetes Zeichen gesetzt. Der Weltbank dienen Social Funds zunächst als Mittel zur Abfederung der sozialen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen, in den letzten Jahren jedoch zunehmend auch als Möglichkeit von Interventionen in schwierigen und marginalen Gebieten. Eine aktuelle Analyse der Wirkungen dieses Instruments gibt es von Seiten des DFID - siehe dazu: *Social Fund: An effective instrument to support local action for poverty reduction? Social development department, Working Paper No.5*, November 2000.

dem Staat und dem privaten Sektor zur dritten treibenden Kraft in der Armutsbekämpfung.⁵²

- Traditionelle Formen der Organisation beinhalten häufig Elemente der Mitbestimmung und des Interessenausgleichs. Eine echte Partizipation erfordert die Beachtung und Berücksichtigung derartiger Strukturen sowie ihrer Entscheidungsverfahren und Artikulationsformen.
- Für eine Teilnahme am Entwicklungsprozess und ein Verständnis seiner Bedingungen ist ein reibungsloser Kommunikationsfluss und ein Austausch von Informationen in alle relevanten Richtungen erforderlich. Dabei sollte auch im ländlichen Raum die Nutzung moderner Technologien in Erwägung gezogen werden.
- Das Instrument Social Funds (von der EU und manchen bilateralen Geber als Mikroprojektfund bezeichnet) dient der Kofinanzierung kleiner Investitionsvorhaben auf lokaler Ebene und ist daher ein wichtiges Mittel zur Dynamisierung marginaler ländlicher Räume, wobei das Zuschusselement und die Bedingungen variabel sind.

Partizipationserfordernisse

Funds als Finanzierungsinstrument auf lokaler Ebene

6. Aktions- und Interventionstypen

Im Bereich der ländlichen Entwicklung hat sich in letzter Zeit eine deutliche Verringerung des Stellenwerts isolierter Einzelprojekte⁵³ ergeben, von welchen einige zu Programmen⁵⁴ zusammengefasst wurden. Der früher übliche Aktionstyp „Projekt“ wird in Zukunft vor allem als Komplementär- und Begleitvorhaben sowie im Bereich der Kofinanzierung eine Rolle spielen.⁵⁵

In den späten neunziger Jahren ging man international immer mehr dazu über, sich im Rahmen von Programm- und Budgethilfen⁵⁶ zu engagieren, was veränderte Partizipations- und Monitoringprozesse erforderlich macht. In jedem Fall ist es nötig, die Strategien, Methoden und Inhalte derartiger Vorhaben mitzuvollziehen, die Abläufe zu beobachten und sich an der Messung der Resultate zu beteiligen.

Engagement in Programm- und Budgethilfe

Im Bereich der ländlichen Entwicklung wird die Frage von Sectorwide Approaches (SWAp) im Sektor Landwirtschaft derzeit besonders kontroversiell diskutiert, weil erste Erfahrungen einige spezifische Probleme signalisieren:

Schwierigkeiten eines Sector Wide Approach

- Im Falle der Landwirtschaft ist die Bedeutung von Markttransaktionen annähernd genauso groß wie im Sektor der Privatwirtschaft im Allgemeinen.

⁵² Betreffend nähere Ausführungen zu diesem Prinzip siehe *Poverty Reduction Strategy: Sourcebook* Chapter - Community Driven Development

(<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/cdd/cdd.htm>)

⁵³ Ein Projekt bezeichnet ein lokal, sozial, inhaltlich und vor allem auch zeitlich abgrenzbares Maßnahmenbündel von geringer Komplexität, das vom Partner gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen durchgeführt wird, um ein detailliert geplantes und nachprüfbar definiertes Ziel zu erreichen.

⁵⁴ Dabei handelt es sich um ein (oft übergeordnetes) Vorhaben höherer Komplexität, das sich aus einzelnen, aufeinander abgestimmten Projekten und/oder Förderungsmaßnahmen zusammensetzt, wobei die strategischen Ziele und Vorgaben sowie ein Finanzrahmen von vornherein festgelegt sind.

⁵⁵ Maßgebliche Repräsentanten der ministerialen Ebene der Partnerländer betonen die nach wie vor wichtige Funktion von „Projekten“ im Rahmen der Schaffung einer Dynamik, der Verstärkung von Multiplikatorwirkungen und der Verbreitung von Innovationen.

⁵⁶ Darunter versteht man die Förderung sektoral und/oder regional abgrenzbarer Investitionsvorhaben, welche der (Teil-)Finanzierung vollständiger Entwicklungsprogramme eines Sektors dienen.

- Die Landwirtschaft umfasst einen heterogenen Bereich unterschiedlichster Betriebsgrößen und Produktionszweige, welcher angepasste lokale Strategien erforderlich macht.⁵⁷
- Die Kooperationsstrukturen sind in der Regel komplex, wobei Interaktionen mit einer Vielzahl von Partnern und Beteiligten auf unterschiedlichen Ebenen (national, regional und lokal) stattfinden.⁵⁸
- Die Interessenlagen erweisen sich im Sektor Landwirtschaft als sehr inhomogen und oft auch widersprüchlich, was zwar nicht so sehr die Formulierung, in der Regel jedoch die konsequente Umsetzung einer kohärenten und konsistenten Sektorpolitik behindert,.
- Die meisten nationalen Regierungen tendieren verständlicherweise dazu, eine möglichst rasche Modernisierung zu erreichen und legen daher den Schwerpunkt auf Mechanisierung und technologischem Wandel. Dies führt dazu, dass tendenziell im Rahmen derartiger Sektorentwürfe die Klein- und Kleinstbauern und -bäuerinnen (vor allem in Ungunstlagen) gegenüber den GroßproduzentInnen benachteiligt werden.
- Von Seiten der internationalen Gebergemeinschaft wird gefordert, dass jede Politik der ländlichen Entwicklung den verschiedenen Livelihood-Systemen Rechnung tragen muss. Dieser Anspruch konnte bisher wohl vor allem aufgrund der hohen Komplexität kaum noch eingelöst werden.

Landwirtschaft ist ein Bereich, der im Wesentlichen durch die spezifischen örtlichen Gegebenheiten geprägt wird. Dies macht es in der Regel notwendig, stärker in Kategorien des „Area based planning“ als in jener nationaler Sektorstrategien zu denken. Es ist zumeist wichtiger, die Abstimmung mit den lokalen Konzepten in anderen Sektoren zu suchen, als mit so manchen generellen Vorstellungen des Landwirtschaftsministeriums.⁵⁹

Aus diesem Grund wird „Dezentralisierung“ als eine der notwendigen Voraussetzungen zum Umgang mit diesem heterogenen Bereich betrachtet. Dabei erweist sich der Distrikt als die ideale Ebene⁶⁰, um auf der Basis partizipativ erarbeiteter und allgemein verbindlicher Entwicklungspläne innerhalb eines Rahmens zu arbeiten, der die Koordination von Investitionen in Transport, Wasser, Marktinfrastruktur, öffentliche Dienstleistungen, Beratungsdiensten bis hin zur Anwendung landwirtschaftlicher Forschungsergebnisse erlaubt. Diese Vorgangsweise erscheint geeigneter, dem Sustainable Livelihood Approach (siehe dazu Annex 3: Geberstrategie Großbritannien) gerecht zu werden als der Verfolg eines Sektor-Wide Approachs im Sektor Landwirtschaft.⁶¹

Dezentralisierung als Schlüssel

⁵⁷ Das Spektrum reicht dabei etwa vom peri-urbanen, exportorientierten Schnittblumenproduzenten bis zum viehhaltenden Nomaden im ariden Gebiet.

⁵⁸ Erschwerend kommt noch hinzu, dass die sektoriellen Ziele und Maßnahmen oft gleichzeitig mehrere Ministerien tangieren.

⁵⁹ Es ist evident, dass dieses und auch andere der oben erwähnten Probleme zur Identitätskrise und dem notorischen strukturellen Defiziten der Institution „Landwirtschaftsministerium“ beitragen, wie sie in vielen afrikanischen Ländern zu beobachten sind.

⁶⁰ In den Programmländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wird diese Ebene jeweils verschieden, nämlich als Distrikt, Provinz, Bezirk, Region oder auch Municipio bezeichnet. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass Räume mit komplexen Wechselbeziehungen zwischen Mensch und Umwelt (z. B. Flusseinzugsgebiete oder Hoch- und Tieflandsysteme) im Rahmen einer integrierten Planung auf höherer Ebene zu erfassen sind.

⁶¹ Vergleiche: *Emerging issues in rural development: A background paper*, Overseas Development Institute

Annex 1: Kooperationsvoraussetzungen im Bereich „Ländliche Entwicklung“

Interventionen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich müssen

- ⇒ auf detaillierte und ausreichend dokumentierte Konzepte von Institutionen oder Partnerorganisationen des Empfängerlandes zurückgehen sowie den entwicklungsstrategischen und -politischen Prioritäten auf nationaler Ebene Rechnung tragen
- ⇒ und der jeweiligen lokalen Situation entsprechen. Dabei kommt einer Bestandsaufnahme der vorhandenen natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen und deren möglicher Nutzung sowie einer Analyse der Potenziale besondere Bedeutung zu. Zudem müssen nationale Gesetzgebung und Sektorstrategien berücksichtigt und auf die vorhandenen lokalen Entwicklungspläne Bezug genommen werden. **Anpassung an den lokalen Kontext**
- ⇒ Eine Stärkung von Institutionen sowie eine Entwicklung von Kapazitäten sind von Beginn an vorzusehen, wobei die Schaffung paralleler Strukturen unter allen Umständen zu vermeiden ist. In diesem Zusammenhang ist eine Abstimmung mit der nationalen Ebene und anderen Gebern von besonderer Bedeutung, um Komplementaritäten und Synergien nutzen zu können. **Institution-building and Capacity development**
- ⇒ Ausgangspunkt jeder Konzeption ist eine detaillierte Beteiligtenanalyse, die eine Darstellung der tatsächlichen Interessenlagen sowie ihrer möglichen Beiträge zum im Vorhaben beinhaltet. **Beteiligtenanalyse**
- ⇒ Es ist darauf zu achten, dass in jedem Fall eine genderspezifische Erhebung und differenzierte Analyse der Bedürfnisse von Männern und Frauen erfolgt sowie gendersensible Strategien und Konzepte entwickelt werden, die identifizierte Entwicklungsbarrieren für Frauen beseitigen bzw. überwinden. Des Weiteren ist eine gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen an der Planung, Durchführung und Verfolg von ländlichen Entwicklungsprogrammen sicherzustellen sowie ihrer Gleichstellung in sämtlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen Rechnung zu tragen. Auch ist eine Analyse der ökologischen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum, in dem eine Intervention stattfinden soll, sowie eine Prüfung möglicher Auswirkungen auf die natürliche Umwelt Vorbedingung.⁶² **Genderstrategie und Umweltanalyse als Bestandteil der Konzeption**

(ODI), London 2001.

⁶² Während betreffend Gleichstellungskriterien für Frauen sowie hinsichtlich der Umweltverträglichkeit eine Prüfung von geplanten und eingereichten Programmvorhaben erfolgt, ist für Armut derzeit kein diesbezügliches exogenes Verfahren vorgesehen. Die entscheidenden Parameter ergeben sich aus der nationalen Armutspolitik (z. B. dem PRSP), den diesbezüglichen lokalen Vorstellungen sowie auf den Sektor oder die Zielgruppe bezogene Poverty Assessments.

Annex 2: Vorfragen einer Kooperation im Bereich Ländliche Entwicklung

Grundvoraussetzung für die Beteiligung an einem Vorhaben ist die Behandlung und Abklärung nachstehender Fragestellungen:

a) *Ursprung und Inhalt des Vorhabens:*

Wer hat warum und wie mit welcher Legitimation den Vorschlag unterbreitet?

Weshalb ist der in Frage stehende Problembereich sowohl für die lokale Zielgruppe als auch die institutionellen Partner im Empfängerland prioritär?

Inwieweit wurde ein systematischer Ansatz mit gleichzeitiger Berücksichtigung der natürlichen, sozialen, kulturellen, rechtlichen und politischen Komponenten in der Konzeption des Vorhabens berücksichtigt?

b) *Verbindung zu anderen Interventionen oder Akteuren:*

Aufgrund welcher Kriterien wurden die jeweilige Interventionsebene und -bereiche ausgewählt?

Welche Querverbindungen zu ähnlichen oder komplementären Interventionen und Programmen bestehen im lokalen Umfeld?

Welche Abstimmungen sind in diesem Zusammenhang erfolgt?

Inwieweit wurden lessons learned von bisherigen Interventionen sowie Erfahrungen und Vorgaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in der Konzeption berücksichtigt?

c) *Entwicklungspolitische Relevanz:*

Inwieweit leistet das Vorhaben einen notwendigen Beitrag im Rahmen nationaler, regionaler oder lokaler Entwicklungspläne?

In welchem Ausmaß stimmt das geplante Vorhaben mit den jeweiligen nationalen Armutsbekämpfungsprogrammen und -strategien überein und welchen Beitrag kann es diesbezüglich leisten?

In welcher Form erfolgte eine Abstimmung des Vorhabens mit dezentralen Koordinationsbüros der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit?

d) *Partizipation:*

Inwieweit war die zuständige lokale oder regionale Administration beziehungsweise die nationale Behörde im Rahmen der Ausformulierung des Vorhabenskonzepts involviert und welche Rolle hat sie dabei gespielt?

Inwieweit war die Zielgruppe in die Planung involviert und wie wurde ihre Mitarbeit gewährleistet?

Welche Eigenleistungen werden von den Begünstigten zur Zielerreichung erbracht?

e) *Verfügbarkeit von Ressourcen:*

Welche Entwicklungspotentiale sind vorhanden?

Welche Mängel und Gefahren können die Zielerreichung beeinträchtigen?

Inwieweit werden vorhandene Ressourcen durch das Vorhaben gefährdet und welche regulativen Maßnahmen sind diesbezüglich vorgesehen?

f) Nachhaltige Stärkung der lokalen Problemlösungsfähigkeit:

Welche Ausbildungsmaßnahmen des lokalen Personals sind in welchem Zeitraum vorgesehen und welcher Zielsetzung sollen sie entsprechen?

Wie wird dem vorrangigen Ziel einer Förderung der Organisationsfähigkeit und Managementkompetenz Rechnung getragen?

g) Verantwortlichkeit und Ownership:

Wer hat oder übernimmt – unter Berücksichtigung welcher Repräsentativität, Kompetenz und Interessenlage – die Verantwortung für die Durch- und Weiterführung der Intervention?

An wen, wie und zu welchem Zeitpunkt werden einzelne Komponenten oder das gesamte Vorhaben übergeben?

Inwieweit können infrastrukturelle Investitionen nach Abschluss der Intervention ohne weitere externe Finanzierung durch Eigenleistung weitergeführt werden?

Welches „Phasing out-Konzept“ für die Übergabe an die lokalen Verantwortlichen im lokalen Kontext liegt vor?

h) Kosten und Nutzen:

Wie und in welchem Ausmaß ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Intervention abzuschätzen?

Welche positiv nachhaltigen Auswirkungen ergeben sich aufgrund der Durchführung des Vorhabens für die jeweilige Zielgruppe sowie für die lokale oder nationale Ökonomie?

i) Gender:

Wie und in welchem Ausmaß wird durch das Vorhaben die Teilnahme von Frauen an der sozio-ökonomischen Entwicklung gewährleistet?

Welchen rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Barrieren stehen Frauen gegenüber und wie können diese beseitigt werden?

Inwieweit sind regulative Maßnahmen vorgesehen, um möglicherweise entstehende Benachteiligungen von Frauen im Rahmen der Durchführung auszugleichen.⁶³

k) Umwelt:

In welcher ökologischen Situation findet die Intervention statt und welche Auswirkungen hat es auf die natürliche Umwelt?

Welche regulativen Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Ressourcen und Aufrechterhaltung der Produktionsbasis sind vorgesehen?

Welche rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen sind geplant, um den Schutz der Ressourcen entsprechend den lokalen Vorstellungen und nationalen gesetzlichen Regelungen zu gewährleisten⁶⁴

⁶³ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die übrigen Fragen im Rahmen der Kriterien für die Gleichstellung von Frauen und Männern.

⁶⁴ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beantwortenden Fragen.

1) Ermächtigung (Empowerment):

Welchen Beitrag leistet das Vorhaben zur Förderung der Zielgruppe hinsichtlich der Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit eigener Interessen?

Inwieweit werden lokale Verwaltungen und politische Repräsentanten in ihrer demokratischen Verantwortung gegenüber der lokalen Bevölkerung sensibilisiert?

Annex 3: Konzepte bilateraler Geber im Bereich „Ländliche Entwicklung“:⁶⁵

- Deutschland⁶⁶ verfolgt in der ländlichen Entwicklung traditionell einen stark produktionsorientierten Ansatz, wobei das Konzept einer angepassten Produktion (in den Teilbereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei sowie in den ihnen vor- und nachgelagerten Bereichen) im Vordergrund steht. Diese Orientierung wird komplementär durch eine Förderung des Angebots an Dienstleistungen im ländlichen Raum ergänzt. Interessant an der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch vor allem das in der Praxis stark dominierende Konzept der ländlichen Regionalentwicklung, in welches Komponenten wie Entwicklungsplanung auf regionaler (subnationaler) Ebene, die Stärkung von Planungskompetenz, Dezentralisierung, Integration von urbanen und ruralen Funktionen sowie Landnutzungsplanung und andere verwandte Elemente inkludiert sind.⁶⁷
Produktionsorientierung und regionale Entwicklung
- Die Schweiz⁶⁸ verfolgt einen ähnlichen Ansatz, wobei jedoch eine deutlichere Anlehnung an den „Livelihood Approach“ festzustellen ist. Generell wird die Bedeutung der Landwirtschaft in ihrer Rolle hinsichtlich einer nachhaltigen Erhaltung der natürlichen Ressourcen definiert, wobei aber gleichzeitig die Multifunktionalität der Landwirtschaft betont. Von Bedeutung ist die Landwirtschaft für den Menschen selbst, nämlich als Wirtschaftsgrundlage, in seinem Verhältnis zur Umwelt und als kultureller Wert an sich.
Multifunktionalität der Landwirtschaft
- Für Großbritannien/DFID⁶⁹ steht nicht erst seit der Veröffentlichung des „White Paper on International Development“ im Jahre 1997 der „Sustainable Livelihoods Approach“ im Vordergrund. Wesentlich ist dabei, dass man von einer früheren Konzentration auf die Erhaltung natürlicher Ressourcen dazu übergegangen ist, den gesamten Lebensgrundlagen im Mikrobereich Beachtung zu schenken. Damit verbunden ist eine stärkere Orientierung an Themen wie Armutsminderung, Empowerment sowie die Absicherung der Existenz. Da die Lebensbedingungen im jeweiligen lokalen Kontext einen komplexen Bereich darstellen, wurde der ursprüngliche Ansatz einer prioritären Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion zugunsten eines breiter gefassten Konzepts fallengelassen. Am Ausgangspunkt der Strategieentwicklung zur Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerungsschichten sowie ihrer Mitbestimmung im Rahmen nationaler Armutsbekämpfungsstrategien steht eine Analyse der „Livelihoods assets“ (nämlich dem verfügbaren menschlichen, natürlichen, finanziellen, sozialen und physischen Kapital). Dieser Gedan-

Sustainable Livelihoods Approach

⁶⁵ Grundsätzlich ist zu bemerken, dass einige multi- und bilaterale Geber gegenwärtig ihre jeweiligen Strategiekonzepte zur ländlichen Entwicklung überarbeiten (dazu gehören beispielsweise Weltbank, aber auch Deutschland) und daher diesbezüglich derzeit nur Rohentwürfe oder Teilkonzepte vorliegen.

⁶⁶ Informationen betreffend die sektoralen Konzepte der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind im Internet auf der Webseite <http://www.bmz.de/> aufrufbar.

⁶⁷ Vergleiche: Theo Rauch, Matthias Bartels, Albert Engel – „Regional Rural Development. A regional response to rural poverty“, gemeinsam herausgegeben von BMZ und GTZ, Wiesbaden 2001

⁶⁸ Siehe Webseite: <http://www.deza.admin.ch>.

⁶⁹ Eine umfangreiche Dokumentation betreffend den „Sustainable Livelihood Approach“ findet sich auf der Webseite <http://www.dfid.gov.uk>. Es ist zu bemerken, dass dieser Ansatz von DFID nunmehr bei vielen anderen Gebern im Rahmen ihrer Strategieentwicklung reflektiert und teilweise integriert wurde (wie etwa im Falle der Schweiz und von Schweden), aber auch zu einigen kontroversiellen Diskussionen betreffend PRSP geführt hat.

ke wird oft in Form eines Pentagramms dargestellt und erfordert eine holistische Betrachtungsweise. Da die Lebensbedingungen der Menschen immer in Relation zu nationalen Strukturen und Prozessen stehen, wird zur Formulierung entsprechender Strategien von einer Analyse dieser wechselseitigen Beziehungen ausgegangen.

- Das Engagement Irlands⁷⁰ im Bereich der ländlichen Entwicklung wird entsprechend der eigenen historischen Erfahrung in einer Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft und einer Erhöhung der Ernährungssicherheit gesehen. Ausgangspunkt dabei ist eine Analyse ländlicher Armut und ihrer Ursachen. Dies führt unmittelbar zu Themen wie die Nachhaltigkeit von Produktionssystemen und die Nutzung natürlicher Ressourcen, die Stellung von Frauen in der Gesellschaft, die Fragen von Landbesitz etc., welche jeweils durch spezifische Vorhaben in Angriff genommen werden. Dabei dominierten bis vor kurzem im Wesentlichen ökonomische Aspekte, während gegenwärtig ein stärkerer Bezug zu nationalen Prozessen oder auch zur Entwicklung von Kapazitäten und menschlicher Ressourcen hergestellt wird. Diese Reorientierung spiegelt sich übrigens in der aktuellen irischen Programmrealität wider, da all diese Aspekte im Rahmen von Distriktentwicklungsprogrammen⁷¹ aufgegriffen werden.
- Der Bereich Ländliche Entwicklung nimmt für Schweden⁷² vor allem im Rahmen der Kooperation mit Ostafrika und Südostasien eine dominante Stellung ein. Diesbezügliche Komponenten umfassen hauptsächlich Aspekte wie Landnutzung, Landwirtschaft und Forstwirtschaft, wobei man sich stark an einer Ernährungssicherung auf Haushaltsebene orientiert. Dieser Ansatz basiert ebenfalls auf dem „Sustainable Livelihoods Approach“, wobei Einzelaktivitäten grundsätzlich auf identifizierten Prioritäten der Zielgruppen basieren. Zunehmend wird der Versuch unternommen, diese Komponenten stärker mit öffentlichen Sektorentwicklungsprogrammen (Sector Programme Support – SPS) zu verknüpfen, welche der Systematik von SWAps folgen.
- Die Niederlande haben im Bereich der ländlichen Entwicklung lange Zeit einen integrierten Ansatz verfolgt, der auf die Förderung einer Region bzw. eines geographisch abgegrenzten Raumes bezogen war. Diese Programme hatte man traditionell mit einem relativ dominanten Element externer technischer Hilfe konzipiert, was dem modernen niederländischen Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr entspricht.⁷³ In den letzten Jahren ist man dazu übergegangen, solche Vorhaben im Sinne einer Förderung nationaler politischer Reformprozesse (wie etwa der Dezentralisierung auf nationaler und lokaler Ebene) zu entwerfen. Bedeutend ist mittlerweile auch die Beteiligung an SWAps in den Bereichen Gesundheit oder Bildung.

**Nachhaltige
Landwirtschaft und
Erhöhung
der Ernährungssicherheit**

**Orientierung
hin zu Sektor-
entwicklungs-
programmen**

**Dezentra-
lisierungs-
focus**

⁷⁰ Siehe: *Irish Aid involvement in sustainable agriculture, rural development and food security. A report to the Minister for Foreign Affairs from the Irish Aid Advisory Committee*, Edited by Patrick D McGuckian, 1996

⁷¹ Siehe beispielsweise: *Irish Aid Tanzania: District Development Programmes. Policy & Strategy for Partnership*, Irish Aid, Embassy of Ireland, Dar es Salaam, 1997

⁷² Siehe Webseite: <http://www.sida.se/>

⁷³ Die diesbezüglichen Erfahrungen wurden im Rahmen einer in fünf afrikanischen Ländern durchgeführten Studie analysiert. (Siehe: *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa. Focus on Development/ 10*, February 1999)

Annex 4: Methodische Richtlinien und Gestaltungsprinzipien

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich in der ländlichen Entwicklung an folgenden methodischen Richtlinien und Gestaltungsprinzipien:

- **Zielgruppenausrichtung**

Eine der programmpolitischen Prioritäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ist die Förderung der ländlichen Bevölkerung als eine der wesentlichsten von Armut betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Voraussetzung für dieses Engagement ist in allen Fällen die Abstimmung mit der nationalen und lokalen Ebene im Rahmen der Definition und Entwicklung eines Programmrahmens. Die Beteiligung an einer Politik der Dezentralisierung sowie an einer Stärkung der lokalen Selbstverwaltung sind in der Regel notwendige Vorbedingungen, um die Bevölkerung – und dabei insbesondere die Frauen – stärker am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen.

Demokratische Mitbeteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen

- **Teilnahme am Politikdialog und Berücksichtigung der nationalen Entwicklungsprozesse**

Jedes Engagement setzt eine Beteiligung am Politikdialog, die Abstimmung der Interventionen im Rahmen der Gesamtkoordination (im Sinne des Comprehensive Development Framework), die Berücksichtigung nationaler Entwicklungsprozesse (PRSP, Dezentralisierung etc.) sowie Beiträge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene voraus.

Abstimmung im nationalen und lokalen Kontext

- **Partizipation und eigenständige Entwicklung**

Grundvoraussetzung jeder Intervention im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist die Erkenntnis, dass die Begünstigten als Beteiligte und damit auch als aktive und letztlich entscheidende GestalterInnen jedes Veränderungsprozesses angesehen werden. Diese Notwendigkeit zur Partizipation wird zwar heute allgemein anerkannt, doch stehen der Verwirklichung dieses Prinzips gelegentlich die fehlende Bereitschaft mancher Beteiligter und noch öfter deren mangelnde Kommunikationsfähigkeit gegenüber.

Partizipation erfordert gleichberechtigte Teilhabe

Der Verfolg einer Strategie der eigenständigen Entwicklung auf lokaler Ebene ist nur im Zusammenwirken gleichberechtigter Partner möglich, wobei die letztgültige Entscheidung betreffend Annahme, Abänderung oder Ablehnung bei der Zielgruppe liegt. Bei sämtlichen Maßnahmen im Rahmen der Planung und Durchführung von Interventionen ist besonders auf die Gewährleistung von Partizipationsmöglichkeiten von Frauen zu achten, da diese von zahlreichen Entscheidungsprozessen immer noch weitgehend ausgeschlossen sind.

- **Lokale Ownership**

Ländliche Entwicklung ist ein langfristiger sozio-ökonomischer Prozess, der vor Ort induziert und mitgesteuert sein muss. Lokale Planung, Verwaltung und Durchführung sind nicht nur ausschlaggebende Faktoren der Legitimität jeder Intervention, sondern tragen auch wesentlich zur Effektivität von Entwicklungsstrategien bei. Ländliche Entwicklung ist aber auch ein politischer Prozess, der mit Transparenz und Kontrolle verbunden ist. Die Durchführ-

Lokale Ownership ist unabdingbar

barkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit ländlicher Entwicklungsvorhaben wird daher maßgeblich von der Repräsentativität, Kompetenz und Kapazität der lokalen Institutionen und Organisationen sowie der Partizipation der Zielgruppen bestimmt.

Sämtliche Maßnahmen und Strategien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in der ländlichen Entwicklung setzen eine genaue Kenntnis der jeweiligen lokalen Verhältnisse und Strukturen voraus und implizieren damit einen deutlichen Trend zu einer geographischen Konzentration im nationalen Kontext.

- **Regionaler und lokaler Ansatz**

Eine Konsequenz der oben dargestellten Prinzipien ist die Erkenntnis, dass vor allem die regionale (subnationale) Ebene eine geeignete Schnittstelle sein kann, um die auf lokaler Ebene formulierten Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung mit den nationalen Zielvorstellungen abzustimmen. Zumeist können diese Prioritäten auch in den Rahmen regionalpolitischen Strategien, wie etwa eine Förderung ländlicher Zentren oder intra-regionaler Kreisläufe zur Stärkung der endogenen Entwicklung einer Region (vgl. Abbildung 2: Maßnahmen auf regionaler Ebene), eingebettet werden. Das programmpolitische Ziel auf dieser Ebene ist entweder der Abbau intraregionaler oder auch interregionaler Disparitäten.

Regionale Ebene als Schnittstelle

- **Produktionsorientierung**

Die Erfahrung zeigt, dass die Diversifikation von Einkommensquellen durch Aufgreifen bisher nicht genutzter Möglichkeiten, der Einführung neuer, dem Milieu angepasster Produkte und damit die Schaffung innovativer Produktionszweige innerhalb oder außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe oft im Zentrum der Programmkonzeption steht.

Jede Intervention der ländlichen Entwicklung findet im Rahmen eines spezifischen lokalen sozio-ökonomischen Systems statt. Aus diesem Grund muss jedes Vorhaben nicht nur als eine Investition in die lokale Ökonomie konzipiert sein, sondern auch zur Schaffung von lokalen Kapazitäten und Arbeitsplätzen sowie zur Erhöhung von Einkommen genutzt werden.

- **Multi-sektorielle Orientierung und sektorübergreifende Vorgangsweise**

Im Rahmen der ländlichen Entwicklung können mono-sektorielle Ansätze der Armutsbekämpfung selten gerecht werden, da die gegebenen Probleme in der Regel ursächlich eng miteinander verknüpft sind. Daraus lässt sich der Grundsatz ableiten, dass vor dem Beginn von Interventionen eine integrierte Analyse der Rahmenbedingungen zu erfolgen hat, die normalerweise in eine zumindest teilweise multi-sektorielle Planung mündet.

Schaffung von Synergien und Kooperationsbereichen

Im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme sinkt mit zunehmender Dezentralisierung und der Delegation von Entscheidungen nach unten in der Regel auch der Aufwand an Koordination, sofern Maßnahmen einer gezielten Kapazitätsentwicklung greifen und die lokale Kontrolle funktioniert. Dessen ungeachtet ist ein zu großer Ehrgeiz im Rahmen der Planung von Interventionen und damit eine zu hohe Komplexität in jedem Falle zu vermeiden, sondern ein Programmrahmen zu wählen, welcher den Kapazitäten und der Kompetenz aller Beteiligten zum gegebenen Zeitpunkt gerecht wird.

- **Schrittweiser Verlauf bei Programmplanung und -durchführung**

Im Rahmen der Planung und Durchführung von Vorhaben der ländlichen Entwicklung sind keine Abkürzungen möglich und damit auch nicht die vollständige Kopie respektive Anwendung vorgefertigter Konzepte und Pläne. Im Sinne einer jederzeitigen Nachvollziehbarkeit und der Übertragbarkeit einzelner Maßnahmen auf die jeweiligen lokalen Bedingungen ist ein schrittweises Vorgehen zu empfehlen. Jeder konkrete Ansatz ist nur für eine spezifische Situation in Raum und Zeit anwendbar. Die mangelnde Akzeptanz oder auch ein fehlendes Verständnis für einzelne Planungsschritte, Aktionen oder Problemlösungen kann in keinem Falle übergangen werden. Selbst wenn es erheblichen Zeitverlust oder Mehraufwand bedeutet, ist bei jedem Einzelschritt ein Konsens aller Beteiligten bzw. ein annehmbarer Kompromiss zu suchen.

Kein blueprint approach

Eine wichtige Funktion im Rahmen der Programmgestaltung stellt dessen Aufbau in so genannte Phasen dar, wobei in der Regel zunächst von einer Pilotphase ausgegangen wird, die im Wesentlichen dazu dient, konkrete Planungsschritte zu setzen, die von ersten konkreten Aktionen begleitet werden sollten. Die eigentliche Durchführungsphase des Programms muss so gestaltet werden, dass periodische Überprüfungen (Monitoring, Evaluationen, Reviews) unter Beteiligung der Zielgruppen erfolgen und deren Ergebnisse in die weitere Planung und Programmgestaltung einfließen. Darüber hinaus ist von vornherein im Falle von Projekten die konkrete Übergabe an den Partner vorzubereiten und eine koordinierte Strategie für ein Phasing-out zu erarbeiten.

- **Nachhaltigkeit**

Diese Zielkategorie bedeutet, dass die durch Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erreichten Verbesserungen und Stabilisierungseffekte auch nach Beendigung der Interventionen langfristig anhalten bzw. keine Schäden daraus erwachsen. Wichtig dabei ist nicht so sehr die dauerhafte Weiterführung einzelner Aktivitäten und die Gleichartigkeit der Ergebnisse, sondern die Nachhaltigkeit auf Ebene der Oberziele.⁷⁴

Nachhaltigkeit muss auch ökonomisch definiert werden

Defizite im Rahmen der Resultate der Entwicklungszusammenarbeit waren bisher in erster Linie auf eine mangelnde Berücksichtigung der institutionellen und ökonomischen Kriterien der Nachhaltigkeit, die für Erfolg oder Scheitern von Maßnahmen entscheidend sind, zurückzuführen. Rentabilität oder Kostendeckung, Kosten-/Nutzenverhältnis und Eigenleistung sind jene Kategorien, denen heute im Rahmen jeder Konzeption Beachtung zu schenken ist.

⁷⁴ Vergleiche Theo Rauch - *Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt, Staatsmacht und kleinbäuerlichen Strategien*, Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen, Saarbrücken 1996, S. 163-164. Der Grundsatz „einmal gut ist immer gut“ gilt im Bereich der ländlichen Entwicklungszusammenarbeit insofern nicht, als es sich dabei um sozio-ökonomische Prozesse handelt, die im Laufe der Zeit einem Wandel unterliegen.

Annex 5: Glossar

Der folgende Abschnitt soll der Abklärung oder Festlegung von Begriffen, die länderspezifisch unterschiedliche Bedeutung haben können, und damit der Vermeidung von Fehlinterpretationen oder auch der Erläuterung allgemein verwendeter Begriffsbestimmungen dienen.

- **Administrative und politische Einheiten im ländlichen Raum**

Die kleinste administrative und politische Einheit ist in der Regel das Dorf, wobei sich diese Bezeichnung nicht ausschließlich auf die räumliche Ausdehnung von Häusern und Haushalten bezieht, sondern in erster Linie auf dessen administrative Grenzen. Im Rahmen der Einschätzung der politischen Einflüsse müssen in jedem Fall die jeweilig vorherrschenden sozioökonomischen, kulturellen und sonstigen Beziehungen berücksichtigt werden.

Der Distrikt, der in den Programmländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit jeweils verschieden, nämlich als Distrikt, Provinz, Bezirk oder auch Municipio bezeichnet wird, stellt eine übergeordnete Ebene dar, welche im Rahmen der modernen Entwicklungspolitik als bedeutendste Planungs- und Entscheidungsinstanz betrachtet wird. In den allermeisten Programmländern gibt es zwischen den Distrikten und den Dörfern noch ein oder mehrere administrative Ebenen, die beispielsweise Subdistrikt, Division oder Ward genannt werden.

Als Regionen werden im Rahmen der ländlichen Entwicklung meist jene administrativen Gebiete auf subnationaler Ebene verstanden, welche die primäre Gliederung eines Nationalstaates darstellen. Davon zu unterscheiden ist die Region als geographische oder politische Einheit, die über Staatsgrenzen hinausgeht oder ein großräumiges Gebiet mehrerer Staaten umfasst.

Diese Unterteilungen sind unter anderem für ein Verständnis oder eine Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen in den jeweiligen Partnerländern von Bedeutung. Diesbezüglich muss nicht nur besonderes Augenmerk auf die Rahmenbedingungen und Prozesse, sondern vor allem auch auf die Zu- und Aufteilung von Agenden und Verantwortlichkeiten auf die verschiedenen Ebenen sowie auf die Beziehungen und Kommunikationsflüsse untereinander, gelegt werden.

Auch für das Verhältnis der genannten administrativen und politischen Einheiten zueinander bilden grundlegende Erfordernisse der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wie Empowerment und Partnerschaft eine wichtige Grundlage. Der Grundsatz der Ownership ist in hohem Maße mit dem auch in den Industrieländern beachteten Prinzip der Subsidiarität verbunden.

Dezentralisierung und Delegation von Aufgaben und Funktionen auf untere Ebenen

• **Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung**

Im Rahmen der praktischen Entwicklungszusammenarbeit treten in diesem Zusammenhang in der Regel vor allem Mängel im Organisations-, Planungs- und Finanzmanagement zutage. Trainings- und/oder Ausbildungsprogramme sollten im ländlichen Raum

- auf einer Erhebung und Analyse bestehender Kapazitäten (vorhandenes Wissen, Kenntnisse und Erfahrungen),
- einer Beratung betreffend die Möglichkeit einer Verbesserung durch Nutzung bestehender Angebote sowie
- einem gemeinsam mit den Betroffenen erarbeiteten Plan

beruhen.

Kapazitätsentwicklung spielt vor allem im Rahmen der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen eine entscheidende Rolle. Dabei müssen einerseits auf Ebene der lokalen Verwaltung Schritte gesetzt werden, um deren Fähigkeit hinsichtlich Programmierung und Finanzmanagement zu entwickeln, die verschiedenen Aspekten wie Planung und Budgetierung, der Erarbeitung von Arbeitsplänen sowie Ausschreibungs-, Vertrags- und Abrechnungsverfahren Rechnung trägt. Andererseits kommt der Beteiligung der lokalen Bevölkerung am Dezentralisierungs- und Entwicklungsprozess zwecks Sicherung eines Systems von „checks and balances“ entscheidende Bedeutung zu, was sich in diesbezüglich konkreten Maßnahmen (diese reichen von Alphabetisierungsprogrammen bis zur Teilnahme von Vertretern lokaler Organisationen an den obengenannten Aktivitäten im Bereich Managementtraining) ausdrücken muss.

Vorrangige
**Bedeutung
von Maß-
nahmen
der Kapa-
zitätsent-
wicklung**

• **Land als Produktionsfaktor**

Eines der Hauptcharakteristika des Agrarsektors in Entwicklungsländern liegt in der Tatsache begründet, dass zumeist verschiedene Systeme von Besitz- und Nutzungsrechten an Grund und Boden nebeneinander bestehen. Dabei handelt es sich um verschiedene Formen

- öffentlichen Eigentums (weitverbreitet für ungenutztes Land)
- des Privatbesitzes (vor allem verbreitet in peri-urbanen Gebieten und in Zonen hoher Rentabilität oder großen demographischen Drucks) sowie
- traditionellen Rechts (dies betrifft die weitaus größte Zahl der genutzten Flächen).

In manchen Fällen wird heute die Meinung vertreten, dass eine rasche Rechtsreform zur größeren Verbreitung privater Eigentumsrechte einer Entwicklung des ländlichen Raums in jedem Falle nützlich wäre. Als Argumente dafür werden in der Regel

- die größere Rechtssicherheit des Einzelnen,
- ein Anreiz für Investitionen sowie
- die Möglichkeit einer Sicherstellung für Kredite

angeführt.

Dieser Standpunkt lässt die Rationalität der in zahlreichen ländlichen Gebieten verbreiteten traditionellen Nutzungssysteme außer Acht, wobei oft durch komplizierte Regelungen die gleichzeitige oder abwechselnde Inanspruch-

Neben-
einander
verschie-
dener
Systeme

nahme von Flächen durch verschiedene Personengruppen und Produktionsinteressen (Feldbau, Weidewirtschaft, Nutzung von Wasserstellen) gesichert wird. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass sich die Landnutzung in vielen Fällen aus gewohnheitsrechtlichen und kulturspezifischen geprägten Regelungen des sozialen Ausgleichs ergibt, welche gleichzeitig Formen der Konzentration und Spekulation zu vermeiden suchen.

Von Seiten der ländlichen Entwicklung wird daher eine zunehmende Verbreitung privater Landrechte als evolutionärer Prozess gesehen, der im Wesentlichen durch Knappheit und einen höheren Stellenwert der Marktökonomie bestimmt wird. In diesem Zusammenhang können Landvermessung, die Übertragung von Besitztiteln sowie das Katasterwesen wichtige Förderungsbereiche darstellen.

• Lokale Entwicklungsplanung

Es ist im Rahmen von Maßnahmen auf lokaler Ebene im Sinne von Subsidiarität und Ownership geboten, jene unterste lokale Verwaltungseinheit, die noch über ausreichende Ressourcen, Kapazitäten, Kompetenz zur nachhaltigen technischen Problemlösung sowie Autorität zur Interessensabstimmung verfügt, als entscheidende Instanz anzusehen. Eine solche dezentralisierte politische und administrative Einheit ist in der Regel durch den Distrikt (oder Bezirk) gegeben. Der umgekehrte Weg, nämlich primär auf Community-, Dorf- oder Gemeindeebene anzusetzen, ist eher dann in Betracht zu ziehen, wenn

- Dezentralisierungsprozesse noch nicht sehr weit fortgeschritten sind und daher die höhere Ebene über keinen komparativen Vorteil verfügt,
- auf unterster Ebene eine besondere Dynamik geschaffen werden soll oder Prozesse einzuüben sind (wie etwa im Falle lokaler Entwicklungsfonds) sowie
- wenn es (vorübergehend) nicht opportun erscheint, mit staatlichen Institutionen zusammenzuarbeiten.

In allen drei genannten Fällen sind jedoch die Repräsentanten von Politik und Administration im größtmöglichen Ausmaß mit einzubeziehen und der Aufbau von Parallelstrukturen zu vermeiden.

• Marktzugang

Diverse Problemkreise prägen die Vermarktungssituation von Klein- und KleinstproduzentInnen:

- a) die Absatzmenge (die im Einzelfall oft sehr gering ist),
- b) der Zeitpunkt des Angebots (der oft mit der ungünstigsten Preissituation zusammenfällt),
- c) die Produktqualität (die einen nationalen Standard oft nicht erreicht),
- d) monopolistische oder oligopolistische Nachfragestrukturen (durch Dominanz eines oder weniger großer Händler und Transporteure, die oft auch ein Kartell bilden),
- e) Standortnachteile (die umso schwerer wiegen, je weiter die Distanz zum nächsten Markt ist),
- f) eine mangelnde Verfügbarkeit von aktueller Marktinformation sowie
- g) der Zugang zu weiter entfernten regionalen und nationalen Märkten.

Verbesserung des Marktzugangs setzt Zusammenspiel verschiedener Akteure voraus

Diese oft extrem schwache Position der AnbieterInnen ist im Rahmen der Planung von konkreten Fördermaßnahmen zur Verbesserung und Erleichterung des Marktzugangs für lokale ProduzentInnen, denen oft wesentliche Merkmale des UnternehmerInnentums (nur unregelmäßige und wenig geplante Aktivitäten, mangelnde Bereitschaft zur Akkumulation, Investition und der Übernahme von Risiken) zu bedenken. Die Einrichtung oder Stärkung von Netzwerken wird in der Regel an der gleichen Interessenslage ansetzen. Schulungsmaßnahmen müssen in jeder Weise an die konkrete lokale Situation angepasst sein. Als wesentlichster Bereich erscheint die Verbesserung der Informationszugänge, für welche auch moderne Kommunikationstechnologien herangezogen werden müssen.

- **Ökologisch verträgliche Landwirtschaft versus Modernisierung ?**

Die landwirtschaftliche Produktion dient der Versorgung der Bevölkerung mit einer ausreichenden Menge an Nahrungsmitteln und der Sicherung von Einkommen. In vielen Gegenden (und zwar vor allem in ökologisch sensiblen Zonen, unter starken demographischen Druck sowie hohen Rentabilitätsinteressen) kann Landwirtschaft jedoch auch eine Ursache für Umweltzerstörung sein.

Um diesen inhärenten Konflikt zu begegnen werden im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unterschiedliche Konzepte einer nachhaltigen, ökologisch verträglichen Landwirtschaft diskutiert, obgleich in Praxis die unterschiedlichsten Problemlösungen, die von verschiedenen Low-external-input-Ansätzen über die konventionelle Landwirtschaft bis hin zur modernen Biotechnologie reichen, angewendet werden. Trotz aller unterschiedlichen Definitionen und Ansätze ist es heute ein allgemein anerkanntes Ziel, dass eine nachhaltige Landwirtschaft die Voraussetzungen schaffen muss, um die Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu decken, einen positiven Einfluss auf die Umwelt auszuüben, die ökologisch verträgliche Produktion aufrechtzuerhalten sowie die Lebensqualität zu verbessern. Konzepte der Modernisierung landwirtschaftlicher Techniken (wie z. B. durch die Grüne Revolution) haben in manchen Entwicklungsländern (und zwar vor allem in Gunstlagen und im Rahmen einer mittel- bis großbetrieblichen Struktur) dazu beigetragen, die Nahrungsmittelproduktion durch den Einsatz von ertragreichen Sorten, Düngemitteln, Bewässerungssystemen und Pestiziden zu erhöhen, doch haben sie in manchen Teilen dieser Welt zu endemischen Auswirkungen auf die Umwelt geführt.

Als Resultat dieser Erfahrungen wird heute in der Regel ein an den lokalen Standort und die jeweiligen ökologischen Bedingungen angepasste, auf traditionellen Strategien basierende und um moderne wissenschaftliche Erkenntnisse angereicherte, nachhaltige Landwirtschaft propagiert, die negative Auswirkungen auf die Umwelt weitestgehend minimiert. Komplementäre Aktivitäten zur Beseitigung drohender oder bereits bestehender Schäden (z. B. durch Baumpflanzung und Erosionsschutz) sowie die Verbreitung innovativer Technologie (wie etwa die Bekämpfung von Schädlingen durch Nützlinge) wird im Rahmen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit als besonders förderungswürdig angesehen.

Die Förderung landwirtschaftlicher Maßnahmen in ökologisch gefährdeten Gebieten sowie die Anwendung und Verbreitung genetisch modifizierter

Ökologisch verträgliche Landwirtschaft um Negativeffekte auf die Umwelt auszu-schließen

Organismen (GMOs) wird von Seiten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen.

- **Die Finanzierung von Maßnahmen der lokalen Entwicklung**

Im Rahmen der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen ergibt sich in der Regel die Frage einer Stärkung der lokalen Verwaltung auch hinsichtlich des eigenen finanziellen Spielraums, der derzeit noch fast ausschließlich aus Transfers von Seiten der nationalen Ebene besteht. Da es in den allermeisten Entwicklungsländern kein System des automatischen Finanzausgleichs gibt, ist die Notwendigkeit der Maximierung des Einkommens aus Steuern und Gebühren auch auf lokaler Ebene gegeben.

Diesem Erfordernis stehen im ländlichen Raum mehrere Hindernisse gegenüber, nämlich

- eine äußerst geringe Steuerbasis vor allem in Gegenden mit vorherrschender Subsistenzwirtschaft,
- das mangelnde Vertrauen der Bevölkerung in die sinnvolle und effiziente Verwendung von Steuern und in die Steuergerechtigkeit
- die fehlende technische Kompetenz sowie die nötigen Kapazitäten zur Steuer- und Abgabenerhebung auf Seiten der lokalen Verwaltung (die jahrzehntlang nur daran gewohnt war, mit Kopfsteuern und einfachen Markt- und Gütertransportgebühren umzugehen) sowie
- das psychologische Problem einer persönlichen Nähe zwischen den politischen Repräsentanten und ihrer Wählerschaft (die meisten Vertreter eines lokalen Entscheidungsgremiums sind bemüht, zugunsten ihrer Klientel eine effiziente Einhebung und vor allem jede Erhöhung von Steuern abzuwehren).

**Komplexe
Barrieren
auf lokaler
Ebene**

Aus all den genannten Gründen besteht wenig Bereitschaft, Abgaben zu leisten, vorzuschreiben und auch einzuheben. Diese Tatsache hat dazu geführt, dass zur Finanzierung von Maßnahmen der lokalen Entwicklung, vor allem im Bereich öffentlicher Investitionen, sehr häufig der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Nutznießer angepasste Eigenleistungen (in Geld, Arbeit oder Material) zur Teilkostendeckung vorgeschrieben werden. Diese Beiträge können im wesentlich stärkeren Masse als Steuern oder Abgaben von der lokalen Bevölkerung mit spezifischen Gegenleistungen und damit einem konkreten Nutzen identifiziert werden.

Annex 6: Literaturverzeichnis

ADE, ODU, Qwentas (Studies for the European Commission's policy preparation):

Agriculture and Rural Development Policy in Developing Countries, Phase 1, Task A, Diagnostic Report, April 1999

Agriculture and Rural Development Policy in Developing Countries, Phase 1, Task B, Policy Orientation Paper, July 1999

Agriculture and Rural Development Policy in Developing Countries, Policy Orientation Paper, February 2000

Aus der Arbeit des BMZ:

Sektor- und sektorübergreifende Konzepte, Entwicklungspolitikmaterialien Nr. 81, Abschnitt „Konzept zur Förderung der Ländlichen Entwicklung“

Sektorkonzepte: Ländliche Entwicklung (Webseite: <http://www.bmz.de/>)

Canadian International Development Agency (CIDA):

Promoting Sustainable Rural Development through Agriculture. Canada making a difference in the world, CIDA 2003

Chambers, Robert:

Rural Development. Putting the Last First, Longman 1998

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale ACP-CEE (CTA):

Reducing Poverty through Agricultural Sector Strategies in Eastern and Southern Africa, Summary Report of a Workshop, Wageningen November 1998, Wageningen 1999

Review and Assessment of Rural Development Programmes in Africa, Proceedings of an International Workshop January 1994, Wageningen 1996

The EC's Food Security Strategy and the ACP Countries, Seminars on Food Security, Brussels 1997, Wageningen 1998

Department for International Development (DfID):

Social Fund: An Effective Instrument to Support Local Action for Poverty Reduction? Social Development Department, Working Paper No.5, November 2000

Eliminating Hunger. Strategy for achieving the Millennium Development Goal on hunger, May 2002

Better livelihoods for poor people: The role of Agriculture, August 2002

Entwicklung und ländlicher Raum, Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit

Rural habitat – Spatial development planning for improving rural livelihood, in: Heft 1/2000

Urban-rural linkages: Key issues for an integrated policy on integrated development, in: Heft 5/2000

European Commission:

EC Policy and Approach to Rural Development. Fighting Rural Poverty, DG Development – Rural Development And Food Security, 15. June 2000

EU Food Aid and Food Security Programme. Towards recipient Country Ownership of Food Security, Bi-annual Report 1998/1999, April 2000

Guidelines for the Design of a Rural Development Profile and Strategic Framework, Final Document, December 2000, DG Development – Rural Development and Food Security

Communication to the Council and Parliament on Fighting Rural Poverty. European Community policy and approach to rural development and sustainable natural resource management, Draft 04(01/02

European Forum on Rural Development Cooperation, Montpellier 4-6 September 2002, Proceedings, Final Draft, edited by Gareth Williams

International Fund for Agricultural Development (IFAD):

Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty, Oxford 2001

International Food Policy Research Institute (IFPRI):

2020 Global Food Outlook. Trends, Alternatives and Choices, Ed. By Mark W. Rosegrant, Michael S. Paisner, Siet Meijeer, Julie Witcover, A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment Initiative, Washington D.C, August 2001

Sustainable Food Security for all by 2002, Draft August 23, 2001

The Unfinished Agenda. Perspectives on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation, Edited by Per Pinstруп-Andersen and Rajul Pandya-Lorch, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. 2001

Irish Aid:

Irish Aid Involvement in Sustainable Agriculture, Rural Development and Food Security. A Report to the Minister for Foreign Affairs from the Irish Aid Advisory Committee, Edited by Patrick D McGuckian, 1996

Irish Aid Tanzania:

District Development Programmes. Policy & Strategy for Partnership, Irish Aid, Embassy Of Ireland, Dar es Salaam, 1997

Khorchidi, Mohammad:

Ländliche Entwicklungsstrategien im Wandel der Zeit; Ouagadougou 1996

Manndorff, Hannes:

Landwirtschaftskredit. Handbuch für die Planung und Durchführung von ländlichen Spar- und Kreditprogrammen, BMfaA Sektion VII, Wien 1997

Michael Lipton:

Rural Poverty Reduction: The Neglected Priority, Working Paper 2001

Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands:

Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa. Focus on Development/10, February 1999, Edited by Jan Sterkenburg - Arie van der Weil

Narayan, Deepa:

Voices of the Poor. Poverty and Social Capital in Tanzania, Environmentally and socially sustainable Development Studies and Monographs Series 20, The World Bank, Washington D.C. 1997)

Norton Andy, Foster Mike (Centre for Aid and Public Expenditure, ODI):

The Potential of using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers. A Discussion Paper for DfID, Draft, November 2000

Overseas Development Institute (ODI):

Emerging Issues in Rural Development: A Background Paper, London 2001

Extension, Poverty and Vulnerability: The Scope for Policy Reform. Study conducted on behalf of the Neuchâtel Initiative, by Ian Christoplos, John Farrington, Andrew D. Kidd, Malin Beckman, September 2001

Theme Issue: Rethinking Rural Development, edited by Caroline Ashley and Simon Maxwell, Development Policy Review, Volume 19, Number 4, December 2001

OECD/DAC:

Development Co-operation Review Series, No. 15/1996

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit:

Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2001-03

Gender und Entwicklung. Grundlagen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion Entwicklungszusammenarbeit, 1998

Sektorpolitik Bildungszusammenarbeit, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten – Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Wien 2000

Teilprogramm für den sozialen Sektor in Nicaragua, präsentierter Entwurf Juni 2001

Wasserversorgung und Siedlungshygiene. Sektorpolitik der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten – Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Wien 2001

Shepherd, Andrew:

Sustainable Rural Development, Published by MacMillan Press Ltd., London 1998

Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC):

Agricultural Sector Policy, Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC 1999

Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA):

Position Paper Sustainable Agriculture. A summary of Sida's Experiences and Priorities, Swedish International Development Cooperation Agency, Department for Natural Resources and the Environment, May 1999

Rauch, Theo:

Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt, Staatsmacht und kleinbäuerlichen Strategien, Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen, Saarbrücken 1996

Rauch, Theo; Bartels, Matthias; Engel, Albert:

Regional Rural Development. A regional response to rural poverty, Published by GTZ, Wiesbaden 2001

The World Bank:

Community Based Rural Development. Reducing Rural Poverty from the Ground Up, Rural Strategy Background Paper, Keith McLean, Mondonga Mokolim Andrea Ryan, Melissa Williams, April 21, 2001

Community Driven Development, Alkire S., Bebbington A., Esmail T., Ostrom E., Polski M., Ryan A., Van Domelen J., Wakeman W. and Dongier P., Draft for Comments, April 2001

Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence, Suzanne Piriou-Sall, March 1998

“From Vision to Action” Update, Concept Paper, Revised Version, July 13, 2000

Initial and very preliminary thoughts re: The World Development Report 2003 on Sustainable Development with a Dynamic Economy, Zmarak Shalizi, Director WDR 2003

Reaching the Rural Poor. Outline for the Rural Development Strategy, Discussion Draft, October 18, 2000

Rural Development. From Vision to Action (A Sector Strategy), Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series 12, Washington D.C. 1997

Rural Poverty, Alderman H., Cord L., Chaudhury N.; Cornelius C., Okidegbe N., Scott C.D. and Schonberger S. Draft for Comments, April 2001

What has changed regarding Rural Poverty Since V2a?, Background note for the update of the World Bank’s Rural Development Strategy “From Vision to Action” Harold Alderman, Draft May 2001

World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty, World Bank 2000

Reaching the Rural Poor. Strategy an Business Plan, Staff Edition, Washington 2003

Winckler Helga (Ed.):

Regional Rural Development. A Milestone on the Way to Structural Change and Transformation, Published by GTZ (Working Group Regional Rural Development and Natural Resources Management), November 1999

United Nations Development Programme (UNDP):

Bericht über die menschliche Entwicklung 2000, UNDP 2000

Bericht über die menschliche Entwicklung 2002, UNDP 2002