

# WELTENTWICKLUNGS- BERICHT <sup>2000</sup>/<sub>2001</sub>

## BEKÄMPFUNG DER ARMUT



WORLD BANK 2000

# Inhaltsverzeichnis

<b>Überblick</b>	<b>Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten, Empowerment und Sicherheit</b>	<b>1</b>
Basarabais Geschichte		2
Armut in einer Welt der Ungleichheit		3
Eine Strategie zum Abbau der Armut		7
Von der Strategie zum Handeln		8
Zusammenarbeiten, um die Armut zu bekämpfen		15
<b>Teil I</b>	<b>Rahmenwerk</b>	
<b>Kapitel 1</b>	<b>Natur und Entwicklung der Armut</b>	<b>19</b>
Die vielen Ausprägungen der Armut		19
Armut in ihren vielfältigen Ausprägungen messen		20
Entwicklung der Armut		26
<b>Kapitel 2</b>	<b>Ursachen der Armut und Rahmenwerk für die Intervention</b>	<b>37</b>
Ursachen der Armut		41
Rahmenwerk für die Intervention		45
<b>Teil II</b>	<b>Möglichkeiten</b>	
<b>Kapitel 3</b>	<b>Wachstum, Ungleichheit und Armut</b>	<b>53</b>
Wirtschaftswachstum und Abbau der Armut		54
Welche Faktoren fördern das Wirtschaftswachstum?		56
Warum gehen ähnliche Wachstumsraten mit unterschiedlichen Raten beim Abbau der Armut einher?		61
Wirtschaftswachstum und einkommensunabhängige Armut		67
<b>Kapitel 4</b>	<b>Für die Armen besser funktionierende Märkte schaffen</b>	<b>71</b>
Haben Marktreformen zu Wachstum geführt?		72
Haben Marktreformen den Armen Vorteile gebracht?		76
Märkte schaffen, die mehr für arme leisten		84
<b>Kapitel 5</b>	<b>Eigenmittel der Armen vermehren und Ungleichheiten beseitigen</b>	<b>91</b>
Eigenmittel und deren Synergien		91
Mit staatlichen Interventionen die Vermehrung der Eigenmittel unterstützen		93
Ausgaben der öffentlichen Hand umverteilen		94
Institutionelle Reformen für effektive Leistungen: Regierungsführung, Märkte und Wettbewerb		101
Mitbestimmung: Auswahl, Überwachung und Rechenschaftspflicht		105
Komplementaritäten staatlicher Interventionen		112

## Teil III Empowerment

<b>Kapitel 6 Staatliche Institutionen schaffen, die stärker auf die Bedürfnisse der Armen eingehen</b>	<b>121</b>
Öffentliche Verwaltung und Abbau der Armut	122
Arme und Rechtsstaatlichkeit	125
Wie kann Dezentralisierung armenfreundlich gestaltet werden?	129
Die politischen Grundsätze für den Abbau der Armut: armenfreundliche Bündnisse	132
Politische Systeme und Armut	138
<b>Kapitel 7 Soziale Hemmnisse abbauen und gesellschaftliche Institutionen schaffen</b>	<b>143</b>
Geschlechterdiskriminierung und Armut	144
Soziale Schichtung und Armut	149
Zersplitterung der Gesellschaft und Konflikte	154
Gesellschaftliche Institutionen schaffen und Sozialkapital vergrößern	157

## Teil IV Sicherheit

<b>Kapitel 8 Arme bei der Risikobewältigung unterstützen</b>	<b>165</b>
Die verschiedenen Arten von Risiken	166
Natur und Ausmaß der Schutzlosigkeit	170
Reaktionen von Haushalten und Gemeinschaften auf Risiken	171
Reaktion der Politik zur Verbesserung der Risikobewältigung	179
<b>Kapitel 9 Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen bewältigen</b>	<b>197</b>
Wirtschaftskrisen verhindern und bewältigen	198
Schutzlosigkeit bei Naturkatastrophen verringern	208

## Teil V Maßnahmen auf internationaler Ebene

<b>Kapitel 10 Globale Kräfte für Arme nutzbar machen</b>	<b>219</b>
Zugang zu Märkten in Ländern mit hohem Einkommen erweitern	219
Das Risiko von Wirtschaftskrisen mindern	221
Internationale öffentliche Güter zum Vorteil der Armen schaffen	222
Mitspracherecht der Armen in globalen Foren gewährleisten	227
<b>Kapitel 11 Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik reformieren, um Armut zu bekämpfen</b>	<b>231</b>
Effektivität von Hilfen beim Abbau der Armut verbessern	234
Schuldenlast armer Länder verringern	246
<b>Anmerkungen zu den verwendeten Quellen</b>	<b>253</b>
<b>Ausgewählte Kennzahlen der Weltentwicklung</b>	<b>317</b>

### Sonderbeiträge

1 Die Stimme der Armen	3
2 Eine bessere Welt für alle: internationale Entwicklungsziele	5
1.1 So sehen Arme selbst die Armut	20
1.2 Einkommensarmut messen: 1899 und 1998	21
1.3 Schutzlosigkeit messen	25
1.4 Mitspracherecht und Macht mit partizipativen Methoden messen	26
1.5 Qualität der Regierungsführung messen: partizipative Methoden und länderübergreifende Umfragen	26

## Basrabais Geschichte.

Basrabai lebt in Mohadi, einem 500 km von Ahmedabad entfernten Dorf, im indischen Bundesstaat Gujarat am Arabischen Meer.<sup>2</sup> Sie ist die erste Frau, die *Sarpanch* des *Panchayats* – Vorsitzende des Ortsrates – geworden ist, nachdem im Zuge einer Verfassungsänderung Frauen Anspruch auf ein Drittel der Ortsratsitze und ein Drittel der Ratsvorsitze gewährt wurde.

Als wir nach einer langen Fahrt ihr Dorf erreichten, überquerten wir auf einer bei Flut unpassierbaren Straße einen schmalen Meeresarm. Das erste Gebäude, das wir sahen, war ein neues Betongebäude, die Grundschule. Als im vergangenen Jahr ein Wirbelsturm, der schwerste seit Menschengedenken, die Strohütten der Dorfbewohner mit sich riß, suchten sie Zuflucht in dem einzigen massiv gebauten Haus des Dorfes, der Schule. Als Rettungsmannschaften und Hilfslieferungen eintrafen, baten die Dorfbewohner um weitere Betongebäude, und heute gibt es in dem Dorf rund ein Dutzend davon.

Wir erreichten Basrabais Ein-Zimmer-Betonhaus, das direkt neben einer Strohütte steht. Nach der Begrüßung kam das Gespräch auf die Schule. Da es ein Wochentag war, fragten wir, ob wir dem Unterricht beiwohnen dürften. Basrabai berichtete, daß der Lehrer nicht da sei und das schon seit längerer Zeit nicht mehr. Eigentlich komme er nur einmal im Monat ins Dorf, wenn überhaupt. Protegiert von dem für das Schulwesen zuständigen Bezirksbeamten, mache er im Prinzip, was ihm gefiel.

Am nächsten Tag kam der Lehrer ins Dorf. Er hatte davon erfahren, daß Gäste im Dorf waren. Er kam in Basrabais Haus, und wir begannen, über die Schule und die Kinder zu sprechen. In dem Glauben, die gebildeten Gäste und er seien verwandte Seelen, fing er an, über seine Probleme und die Schwierigkeiten beim Unterrichten der Kinder zu klagen. Er bezeichnete sie als „Jungles“, Kinder aus dem Dschungel.

Das war zuviel für Meeraiben, die Mitglied der Self-Employed Women's Organisation (SEWA) war und unseren Besuch arrangiert hatte. Sie sagte, daß sein Gehalt 6.000 Rupien pro Monat (mehr als das Sechsfache des indischen Existenzminimums) betrage, seine Stelle sicher und es seine Pflicht sei, wenigstens zur Arbeit zu erscheinen. Die Eltern wollten, daß ihre Kinder Lesen und Schreiben lernten, auch wenn das bedeutete, daß die Jungen ihren Vätern nicht beim Fischen und die Mädchen ihren Müttern nicht beim Wasserholen, Holz sammeln und bei der Feldarbeit helfen konnten.\*

Später am Abend leitete Basrabai die Dorfsitzung. Zwei Themen standen im Vordergrund. Das erste war der Ausgleich für die Wirbelsturmschäden: Obwohl in der Hauptstadt vollmundig Hilfsprogramme angekündigt worden waren, ließ deren Umsetzung noch vieles zu wünschen übrig, und auch die örtlichen Beamten waren untätig. Die SEWA-Mitglieder notierten die Namen derjenigen Dorfbewohner, welche die ihnen zustehende Entschädigung noch nicht erhalten hatten, und es wurde beschlossen, daß sie und Basrabai sich in der Folgewoche mit örtlichen Beamten treffen würden.

Der zweite Tagesordnungspunkt war das Fischereiverbot, das die Regierung zum Schutz der Fischbestände in den Küstengewässern verhängt hatte. Verantwortlich für das Überfischen waren die großen Trawler, während offenbar die kleinen Fischer den Preis dafür zahlen sollten. Die großen Trawler durften weiterhin fischen, solange sie die richtigen Beamten bestachen.

Etwa nach der Hälfte der Sitzung kam in dem Sitzungsraum Unruhe auf. Jemand war hereingekommen und berichtete, daß

Basrabais Bruder bei dem Versuch, zwei kämpfende Kühe zu trennen, von einer Kuh mit einem Horn schwer im Gesicht verletzt worden war. Er mußte sofort behandelt werden, da sich andernfalls die Wunde mit Sicherheit entzündet hätte. Es war jedoch bereits spät abends, und der nächste Arzt lebte in der nächstgelegenen größeren Siedlung, rund 10 Kilometer entfernt. Normalerweise hätte dies die sofortige Wundversorgung unmöglich gemacht. Zufällig aber waren wir mit unserem Jeep da und konnten Basrabais Bruder zum Arzt bringen.

Während unseres Besuches sahen wir auch die Handarbeiten, die die Frauen des Dorfes bereits seit Generationen anfertigten. Die Nachfrage nach traditionellen Stickerei- und Batikprodukten ist hoch, weil sich indische Artikel weltweit großer Beliebtheit erfreuen und auch die wachsende indische Mittelschicht sich wieder stärker zu ihren Wurzeln bekennt. Die Händler können die Produkte jedoch sehr günstig erstehen, weil die Frauen des Dorfes praktisch isoliert sind.

Die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesstaaten haben zahllose Programme zur Förderung des traditionellen Kunsthandwerks ins Leben gerufen, von denen jedoch keines wirklich effektiv ist. Daher unterstützt die SEWA die Heimarbeiterinnen dabei, sich zu organisieren und Zugang zu den internationalen Märkten zu erhalten. Ein bestickter Artikel, den wir uns ansahen, würde auf dem internationalen Markt für 150 Rupien, in staatlichen Geschäften für 60 Rupien und an Händler für 20 Rupien verkauft werden können.

Am letzten Tag unseres Besuches gingen wir zu Basrabais Feld, das wir zu Fuß nach einer Stunde erreichten. Die Risiken in der Landwirtschaft waren deutlich zu erkennen. Durch die Trockenheit war der Boden hart und trocken geworden. Wenn es nicht innerhalb der nächsten Tage regnete, würde ihre Hirsernte vernichtet sein. Und verloren würde auch das Geld sein, das sie nur durch den Verkauf ihrer Handarbeiten hatte aufbringen können und einem Traktorfahrer für die Bestellung ihres Feldes gezahlt hatte. Als wir sie einige Tage später in Ahmedabad wiedersahen, hatte es noch immer nicht geregnet.

Der Kontakt zu und die Gespräche mit Basrabai und den vielen tausend Armen, die bei der Erstellung dieses Berichts befragt wurden, machen auf die gleichen, altbekannten Themen aufmerksam. Arme Menschen berichten von dem Mangel an Verdienstmöglichkeiten, der schlechten Marktanbindung und davon, daß staatliche Institutionen sich nicht ihrer Bedürfnisse annehmen. Sie sprechen über die Unsicherheit, etwa gesundheitliche Risiken, das Risiko, arbeitslos zu werden, und Risiken in der Landwirtschaft, die Erträge stets ungewiß sein lassen. Überall – von den Dörfern in Indien und den Favelas in Rio de Janeiro, bis zu den Barackenstädten außerhalb von Johannesburg und den Bauernhöfen in Usbekistan – verweisen die Berichte auf ähnliche Probleme.

Die Gespräche mit Basrabai und anderen Armen verdeutlichen aber auch, was möglich ist. Zwar sind örtliche Beamte und staatliche Strukturen gegenüber Basrabai und ihrem Dorf noch immer nicht rechenschaftspflichtig, doch machte erst eine explizite Politik zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen Basrabais Wahl zur *Sarpanch* möglich und zeigte so, was durch staatliches Eingreifen erreicht werden kann. Die SEWA wiederum macht deutlich, wie Arme etwas bewirken können, wenn sie sich organisieren, um ihre Rechte zu verteidigen, Marktchancen zu nutzen und sich selbst vor Risiken zu schützen.